

## HACIA UNA REFORMA DEL SISTEMA DE ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO. COMENTARIO A DOS INFORMES OFICIALES RECIENTES

Miguel Sánchez Morón\*

### Resumen

En los últimos tiempos ha reverdecido el debate sobre nuestro sistema de selección de los empleados públicos, que ha evolucionado muy poco desde hace décadas; y, por su rigidez, escasa agilidad y carácter poco equitativo, parece necesitado de reformas. Dos informes oficiales recientes, uno elaborado para la Administración General del Estado y otro para la Generalidad Valenciana, plantean algunas modificaciones del modelo actual, de cierto calado. En el presente artículo se examina el estado de la cuestión y el contenido de ambos informes.

Palabras clave: empleo público; selección; oposiciones y concursos; reforma administrativa.

### TOWARDS THE REFORM OF THE SYSTEM TO ACCESS EMPLOYMENT IN THE CIVIL SERVICE: DISCUSSION OF TWO RECENT OFFICIAL REPORTS

#### Abstract

*Recent times have seen a revival of the debate on our system to select civil servants, which has evolved very little in decades and appears to be in need of reform due to its rigidity, lack of agility and inequitable nature. Two recent official reports, one prepared for the Spanish Government (Administración General del Estado) and the other for the government of the autonomous community of Valencia (Generalitat Valenciana), propose a number of significant modifications to the current model. This article examines the current state of affairs and the contents of both reports.*

*Keywords: civil service; selection; civil service examinations; administrative reform.*

---

\* Miguel Sánchez Morón, catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de Alcalá. Facultad de Derecho, c. Libreros, 27, 28801 Alcalá de Henares (Madrid). [miguel.sanchez@uah.es](mailto:miguel.sanchez@uah.es).

Artículo recibido: 25.07.2022. Evaluación ciega: 19.10.2022 y 25.10.2022. Fecha de aceptación de la versión final: 02.11.2022.

**Citación recomendada:** Sánchez Morón, Miguel. (2022). Hacia una reforma del sistema de acceso al empleo público. Comentario a dos informes oficiales recientes. *Revista Catalana de Dret Públic*, 65, 5-17. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i65.2022.3853>

## **Sumario**

- 1 Introducción: sobre la conveniencia de modificar los procesos de selección en el empleo público
  - 2 Las últimas reformas legales y la publicación reciente de dos informes oficiales sobre la cuestión
  - 3 Consideraciones generales y previas a los procedimientos de selección
  - 4 Sobre los sistemas selectivos: preferencia, reforma y variantes del sistema de oposición
  - 5 Otros procesos y sistemas de selección
  - 6 Medidas para agilizar sustancialmente los procedimientos de selección
  - 7 Sobre los órganos de selección
  - 8 Conclusiones
- Referencias

## 1 Introducción: sobre la conveniencia de modificar los procesos de selección en el empleo público

En los últimos tiempos se viene debatiendo tanto en círculos académicos<sup>1</sup> como de la Administración sobre la conveniencia de abordar una reforma de nuestro sistema de acceso al empleo público. No es, por cierto, el único país en que sucede. También en Francia, por ejemplo, está en marcha una reforma que ha suprimido la elitista *École National d'Administration*, donde se han venido formando, desde mediados del pasado siglo, los funcionarios de los cuerpos superiores del Estado, con excepción de los de carácter técnico, para sustituirla, a partir de este año 2022, por una nueva institución, denominada *Institut National du Service Public*, que, entre otras cosas, tendrá la misión de seleccionar a los altos funcionarios del Estado, en colaboración con algunos centros concertados de preparación de las pruebas, repartidos a lo largo del territorio del país.<sup>2</sup> También la OCDE ha publicado recientemente una Recomendación sobre *Liderazgo y capacidad en la función pública* (2019),<sup>3</sup> donde se subrayan valores y principios, entre ellos los necesarios para atraer y retener, del mercado laboral, a los empleados públicos con las competencias necesarias y para seleccionarlos mediante procedimientos abiertos, transparentes, basados en el mérito, así como rigurosos y contestables. Y en algunos países próximos, como Portugal,<sup>4</sup> Irlanda y Bélgica<sup>5</sup> se han afrontado ciertas reformas de interés.

En nuestro caso, se suele partir de una valoración crítica del modelo existente en la práctica. Pese a las novedades y opciones de reforma que abrió en 2007 el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), el sistema que legalmente sigue siendo preferente es el de las oposiciones clásicas, que generalizó hace más de un siglo, en 1918, la Ley de Bases de Funcionarios, de 22 de julio, conocida como *Estatuto de Maura*. Aunque, en realidad, este ya no es el modelo más utilizado en muchas Administraciones o áreas de las mismas, donde ha pasado a serlo el concurso-oposición.

El sistema tradicional de oposiciones tiene, sin duda, sus virtudes. Lo más importante es que supone una garantía de acceso por criterios de capacidad y en régimen de competencia real o igualdad de oportunidades, basado en principios de objetividad e imparcialidad. Pues, aunque siempre ha existido también eso que en el lenguaje popular se denominan las “recomendaciones”, al menos los candidatos tienen que preparar un temario, por lo común extenso, y alcanzar un grado notable de conocimientos. La oposición, tal como se viene tramitando desde hace mucho tiempo, asegura que quienes son seleccionados cuentan con amplios conocimientos teóricos de las materias propias del examen y demuestra que son capaces de realizar un esfuerzo importante y sostenido para dominarlas.

Pero adolece también de algunos defectos e inconvenientes relevantes. Ante todo, lo que más valora aún es un saber memorístico, mediante un procedimiento muy formalizado, en el que suele resultar decisivo el ejercicio oral de recitado de los temas en un tiempo tasado. Esos temas, además, a veces solo tienen una relación teórica y lejana con las funciones que han de desempeñar los funcionarios que acceden al cuerpo o escala de que se trate. No se valoran, en cambio, o no de manera suficiente, las habilidades prácticas o destrezas, y menos aún las competencias personales o aptitudes de los candidatos para integrarse en el servicio público; de manera que ganar la oposición no garantiza que quienes acceden a la Administración vayan a mantener un firme compromiso con los valores del servicio público y un desempeño proactivo y no meramente rutinario.

Por otra parte, los temarios son muchas veces demasiado extensos, sobre todo para el acceso a los cuerpos superiores. Prepararlos en profundidad suele llevar bastante o mucho tiempo y mantiene a los opositores

1 Me remito, por todos, al número especial 2 de la *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 2018 y a las aportaciones al mismo de Rafael Jiménez Asensio, Clara Mapelli Marchena, Mikel Gorriti Bontigui, Elisa de la Nuez Sánchez-Cascado, Jorge Fondevila Antolín, Joan Mauri Majós, Manuel Férrez Fernández, Xabier Boltaina Bosch, Carles Ramió y Miquel Salvador.

2 La reforma Macron tiene como finalidad “democratizar” el acceso a la *haute fonction publique*, facilitando la preparación de las exigentes pruebas de selección, cuyo contenido no cambia decisivamente, a cuyo efecto se prevé también un sistema de becas y ayudas para los alumnos admitidos en los centros concertados de preparación.

3 [OCDE Legal/0445](#).

4 Me refiero ahora a la reforma del sistema de selección de los directivos públicos profesionales, que se encomienda desde 2011 a un órgano técnico e independiente, la Comisión de Reclutamiento y Selección para la Administración Pública, *CRESAP*. Sobre ello, Soriano y Bilhim (2013).

5 Sobre las recientes reformas en Bélgica e Irlanda, Mapelli Marchena (2018).

dedicados a esa tarea de aprendizaje durante años, por regla general, a veces con la ayuda de una academia especializada o de un “preparador” contratado al efecto. Ello, a su vez, provoca una desigualdad real o social en el acceso a dichos cuerpos superiores, pues no todos los interesados están en condiciones de dedicar todo ese tiempo al estudio, sin obtener ningún ingreso y afrontando, además, los gastos de preparación; de manera que solo quienes tienen suficiente apoyo económico o familiar tienen opciones reales de aprobar.

En fin, la oposición se suele componer de varias pruebas y se tramita mediante un procedimiento excesivamente lento, poco adaptado aún a las ventajas de la Administración digital. En algunas Administraciones que han analizado los plazos medios de tramitación, como la del Estado o la de la Generalitat Valenciana, los datos son elocuentes: normalmente, las oposiciones tardan en resolverse entre un año y dos desde que se convocan hasta que se nombra a los aprobados, incluso en algunos casos se supera ese plazo medio (hasta 772 días en algún cuerpo de la Administración del Estado).<sup>6</sup>

Aunque desde antiguo –al menos desde la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964–<sup>7</sup> se preveía complementar ese rígido sistema de oposiciones con otros mecanismos de selección, como los cursos selectivos, en la práctica, esta segunda fase no ha funcionado correctamente, pues tales cursos, cuando existen, no son verdaderamente selectivos y apenas sirven para determinar el orden de preferencia para la asignación del primer destino. Es cierto, sí, que en los últimos tiempos se ha prestado, en muchos procedimientos, mayor atención a algunas pruebas de tipo práctico y también de conocimiento de idiomas, se ha reducido el número de pruebas en otros, se han extendido las pruebas de tipo test y de corrección automática, que permiten mayor agilidad sin merma de las garantías de objetividad... Pero estas mejoras no son generalizadas y suelen resultar insuficientes.

Por otra parte, en áreas tan importantes como la enseñanza no universitaria o los servicios de salud, en muchas Administraciones autonómicas y locales y en la mayoría de los procedimientos de promoción interna, el sistema habitual ha pasado a ser el de concurso-oposición. En principio podría ser una opción razonable, pues es tan lógico como adecuado a los estándares constitucionales poder valorar los méritos junto a las capacidades.<sup>8</sup> Pero en la práctica, lo que más se valora cómo mérito –y en algunos casos lo único que se valora, sobre todo en procedimientos de promoción interna– es la antigüedad en el servicio y especialmente en la propia Administración que convoca las plazas. Esta práctica, obviamente defendida a ultranza por quienes ya son empleados públicos y sus sindicatos, redundante, sin embargo, en una extendida endogamia, en una especie de “apropiación” de los procesos de selección por parte de aquellos, sean interinos o personal laboral o, en los casos de promoción interna, funcionarios de niveles inferiores; y contribuye al envejecimiento progresivo que se observa en el ámbito de nuestra función pública, en muchas de ellas de manera galopante, pues dificulta en exceso la incorporación de candidatos jóvenes y priva a la Administración de esa savia nueva que tan útil puede ser para dinamizarla.

Se genera así una desigualdad real de oportunidades en el acceso en favor de quienes ya están dentro de la Administración, que alcanza su cénit en los llamados *procedimientos de consolidación de empleo precario*, en los que se aumenta el porcentaje de valoración de los méritos por los servicios prestados y, como establece hoy la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, se puede llegar a configurar la fase de oposición como no eliminatoria e, inclusive, a suprimirla y articular un acceso por mero concurso. Veremos si las indiscutibles ventajas que estas nuevas normas atribuyen a quienes son ya empleados públicos frente a cualquier candidato externo superan o no el control de constitucionalidad, aunque se trate supuestamente de un remedio extraordinario para una situación excepcional de abuso o exceso muy difundido en la utilización de personal en régimen temporal.

6 El dato concreto que aparece en el texto se refiere a una oposición para el Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información del Estado. Pero se obtienen cifras no mucho menores en otros casos, como los 761 días en el caso de la selección para el Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado o 616 días en el caso del Cuerpo de Gestión de la Administración Civil del Estado. Todo ello según el informe *Orientaciones para el cambio en materia de selección de la Administración Civil del Estado* (Gobierno de España, 2021), que comentamos en este trabajo.

7 Artículo 32 del Decreto 315/1964, de 7 de febrero, que aprueba el Texto articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, precepto que sigue en vigor.

8 SSTC 67/1989, de 18 de abril; 185/1994, de 20 de junio; 93/1995, de 19 de junio; 11/1996, de 29 de enero; 107/2003, de 2 de junio; 27/2012, de 1 de marzo, y 86/2016, de 28 de abril, entre otras.

No hay que olvidar, por lo demás, que existen en nuestro ordenamiento otros modelos de acceso al empleo público especiales, que introducen mecanismos o elementos dignos de atención. Por ejemplo, las normas de ingreso del personal estatutario interno y residente de los Servicios de Salud (MIR, EIR, PIR...), que combina una exigente prueba de tipo test inicial con un período de práctica evaluada y retribuida en los propios servicios; o el ingreso en las Fuerzas Armadas y en los Cuerpos de Seguridad estatales y autonómicos, que exige la superación de los cursos de las correspondientes academias y en los que tienen un peso cierto las pruebas psicotécnicas; o, en fin, el acceso a los cuerpos docentes universitarios, que se basa en un período inicial de actividad docente e investigadora, que es acreditada por agencias u organismos independientes de evaluación, como requisito para participar en posteriores concursos de méritos. Pero no siempre cabe extender estos modelos a ámbitos diferentes del empleo público.

## 2 Las últimas reformas legales y la publicación reciente de dos informes oficiales sobre la cuestión

A la vista de esta situación, el debate crítico sobre la reforma del sistema de selección se ha revitalizado recientemente y no por casualidad. Hay una primera razón, que tiene que ver con las necesidades de nuestras Administraciones en un futuro inmediato o a corto plazo, ya que está prevista la jubilación por edad de un número muy alto de empleados públicos en los próximos cinco o diez años, que deberán ser sustituidos en su mayoría por personal de nuevo ingreso. Las Administraciones deben adaptarse e incluso anticiparse a este serio problema, estableciendo mecanismos de selección que sean fiables y ágiles.

Tampoco es ajeno al debate el grave y abusivo exceso de personal en precario que se ha ido acumulando en las Administraciones durante décadas y que no puede mantenerse ya sin infringir las exigencias del derecho de la Unión Europea, lo que ha dado pie a los masivos procedimientos de consolidación previstos por la legislación más reciente.<sup>9</sup> Es obvio que una parte importante del abuso de la temporalidad en el empleo público deriva de que no se convocan con regularidad o tardan demasiado en resolverse las convocatorias de acceso a la condición de funcionario de carrera o, en menor medida, de personal laboral fijo. Y esas deficiencias tienen también mucho que ver con el modelo de selección en acto. De ahí que la propia Ley 20/2021 haya introducido una disposición adicional cuarta, en la que impone a las Administraciones públicas la obligación de asegurar el cumplimiento del plazo para la ejecución de los procesos selectivos, mediante medidas que agilicen los trámites, tales como la reducción de plazos, la digitalización de los procedimientos o la acumulación de pruebas en un mismo ejercicio.

Aparte de la Ley 20/2021, que se centra, sobre todo, en la regulación de los nuevos procesos extraordinarios de estabilización de empleo temporal, otra legislación reciente introduce novedades de interés. Destaca al efecto la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana. Esta ley no se limita, por lo que se refiere a la selección de personal, a reiterar las normas del EBEP o de la legislación anterior. Por el contrario, incluye precisiones tales como la reserva del 50 % de las plazas de la oferta de empleo público anual en el conjunto de la Generalitat para su cobertura por el sistema de oposición (art. 65.2); o la obligación de que las convocatorias se publiquen en un plazo máximo de tres meses desde la publicación de la oferta de empleo, de que fijen un plazo no superior a tres meses desde la publicación de la propia convocatoria para el inicio o realización de la primera prueba y un plazo máximo de un año desde la misma fecha para la finalización del procedimiento. También prevé un programa de ayudas económicas a jóvenes con buen expediente para la preparación de oposiciones y medidas para asegurar la más completa información sobre los procesos selectivos. Y, en fin, destaca la función atribuida al organismo autónomo Escuela Valenciana de Administración Pública para la organización y gestión de los procesos selectivos, incluyendo la designación de los órganos de selección, entre los que puede crearse también una comisión permanente. Es posible que alguna otra reforma legal en preparación<sup>10</sup> redunde en este tipo de reformas o las amplíe.

9 Me refiero a los procedimientos abiertos por las leyes de presupuestos generales del Estado 3/2017, de 27 de junio (art. 19.Uno.6) y 6/2018, de 3 de julio (art. 19.Uno.9), así como a los regulados ahora por la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.

10 Es el caso del Anteproyecto de Ley de Función Pública de Andalucía, en avanzado estado de elaboración.

A los mismos objetivos de reforma responden dos informes recientemente publicados, que van a ser objeto de resumen y comentario en este trabajo. El primero es el que se titula *Orientaciones para el cambio en materia de selección en la Administración General del Estado*, y apareció en el mes de mayo de 2021 (Administración General del Estado, 2021).<sup>11</sup> El segundo es el *Informe del grupo de trabajo de estudio y propuesta de medidas para la innovación de los procesos de selección de personal al servicio de la Generalitat*, publicado en noviembre de 2021 (Generalitat Valenciana, 2021),<sup>12</sup> grupo de trabajo que quien suscribe tuvo el honor de presidir.

Ambos informes coinciden en algunas propuestas, que, por otra parte, no pueden considerarse revolucionarias, pero sí profundas en algunos aspectos. El primero tiene, no obstante, un tono más general y de principios, sin perjuicio de algunas propuestas específicas, mientras que el segundo es mucho más concreto. También lo es, ciertamente, porque es un informe solicitado para el desarrollo y ejecución de la citada Ley 4/2021. Por ello mismo, la consejería competente en materia de función pública de la Generalitat Valenciana, que ha valorado favorablemente las propuestas de ese informe, ha empezado a adoptar las medidas necesarias para poner en marcha las reformas en algunos aspectos y ámbitos, como se dirá. No tengo constancia, en cambio, de si algo similar se está produciendo con relación al informe sobre el cambio en materia de selección en la Administración General del Estado.

### 3 Consideraciones generales y previas a los procedimientos de selección

Para empezar, ambos informes (Administración General del Estado, 2021; Generalitat Valenciana, 2021) coinciden en señalar algunos requerimientos previos a las reformas de los procesos de selección y, entre ellos, la necesidad de que las Administraciones a que van dirigidos elaboren y aprueben una planificación estratégica de recursos humanos. Dicha planificación estratégica debe ser plurianual, sin perjuicio de que sus previsiones se reflejen en las ofertas de empleo público anuales o, en su caso, plurianuales, tal como ya se hace desde 2019 en la Administración del Estado, aunque es un instrumento que debe aún consolidarse. Pues no basta con la elaboración de dichas ofertas, que se basan normalmente en el mero recuento de bajas o vacantes. La planificación debe atender a una vertiente cuantitativa –cuántos empleados públicos se necesitan– y a otra cualitativa –qué competencias o nuevas competencias debe tener el personal–, lo que obliga a una revisión de los perfiles profesionales, teniendo en cuenta, por ejemplo, el proceso de automatización de la Administración y la paulatina incorporación de la inteligencia artificial. Ello puede llevar a modificaciones en la estructura actual de los cuerpos y escalas, que conviene analizar con tiempo.

La planificación estratégica que oriente los procesos de selección es hoy tanto más necesaria por cuanto se va a producir en los próximos años un importante relevo generacional en las Administraciones públicas. Por ello, en el informe de la Generalitat Valenciana (2021) se propone también la elaboración de un plan específico de rejuvenecimiento de las plantillas, para hacer frente a la contingencia del elevado número de jubilaciones previstas.

Para este esfuerzo de planificación es necesario contar con la colaboración de todos los departamentos de la Administración, pero también con herramientas específicas que permitan el análisis y estudio de los datos necesarios. En el ámbito de la Administración General del Estado (2021), se apela a la reforma del Registro Central de Personal, para que pueda obtener mejores resultados en la planificación y tratamiento de la información. En el ámbito de la Generalitat Valenciana (2021) se sugiere la creación de una unidad especializada en recursos humanos, dotada de los perfiles necesarios (sociología, psicología laboral, relaciones laborales...) y contar con “aplicativos de gestión” para explotar las estadísticas derivadas de la ejecución de las ofertas de empleo público, entre otras cosas.

En uno y otro informe, aunque con dispar profundidad, se alude también a la necesidad de dar suficiente publicidad y difusión a las oportunidades laborales en el sector público y sobre los procesos selectivos. Una publicidad activa, destinada a la atracción de talento, pues no siempre se cubren todas las plazas de las ofertas de empleo, y en algunos cuerpos o especialidades cada vez se encuentran más dificultades para hallar buenos

11 Publicado por el Ministerio de Política Territorial y Función Pública en la fecha señalada.

12 Publicado por la Consejería de Justicia, Interior y Administración Pública.

candidatos, lo que sucede, por ejemplo, en los llamados *puestos STEM* (ciencias, tecnologías, ingeniería, matemáticas).

En el informe de la Generalitat Valenciana (2021), más concreto que el de la Administración General del Estado (2021), como se ha dicho, se propone crear al efecto un *link* o punto de acceso específico para los interesados, dentro de la página web de la Generalitat, cercano a las redes sociales, con toda la información y las orientaciones necesarias sobre las convocatorias presentes y futuras. Ese *link* debería tener una denominación o marca identificable, tales como *GVASelecció* o *GVATalent*. Y también se considera conveniente realizar campañas de captación de talento en los ámbitos educativos y en las propias redes sociales. En el informe para la Administración General del Estado (2021) se propone, asimismo, elaborar un plan de comunicación y difusión del empleo público para la captación de talento, que ponga en valor el trabajo desarrollado por los empleados públicos. De hecho, en los próximos años puede producirse en el país un déficit de oferta de empleos cualificados, y el empleo público quizá no quede al margen de este problema.

#### **4 Sobre los sistemas selectivos: preferencia, reforma y variantes del sistema de oposición**

La siguiente cuestión que abordan ambos informes es la que se refiere al modelo o sistemas de selección. Hay una primera coincidencia entre ellos, que es la preferencia por los sistemas basados en la oposición sobre los de concurso-oposición.

El informe de la Administración General del Estado (2021) recalca el arraigo de la oposición y valora que constituye un sistema que “genera una estimable confianza social; una alta aceptación y legitimación social, según se dice expresamente”. Por eso apunta, sobre todo, a introducir los cambios necesarios para actualizar el régimen de las oposiciones, de manera que sea más eficaz, permita evaluar mejor las competencias y no solo, o no tanto, los conocimientos memorísticos, y se tramite y resuelva con mayor celeridad. En el caso de la Comunidad Valenciana, la oposición tiene también preferencia, pues así lo establece ahora la Ley 4/2021, que, como se ha dicho, obliga a reservar al menos el 50 % de las plazas de las ofertas de empleo para acceso por el turno libre y por ese sistema.

Pero el informe de la Generalitat Valenciana (2021) propone como primera opción, sobre todo para puestos que requieran titulación universitaria, un sistema basado en una prueba teórica de tipo test, con programas más o menos amplios o más reducidos de los actuales, según los casos, que permita una primera preselección de los aspirantes, seguida de cursos verdaderamente selectivos y de un período de trabajo remunerado, con supervisión y evaluación de mentores y con rotación de puestos. Un modelo este vagamente inspirado en el de los MIR y otros profesionales internos y residentes de los Servicios de Salud, así como en las experiencias de otros países europeos, en particular los de tradición germánica. No obstante, es un modelo que se propone como de implantación progresiva, pues requiere algunas adaptaciones organizativas previas.

De hecho, y por lo que podemos conocer en el momento de redactar estas páginas, la Consejería de Justicia, Interior y Administración Pública de la Generalitat Valenciana, competente en materia de función pública, constituyó un grupo de trabajo para elaborar un programa de pruebas para el acceso al cuerpo superior de administración<sup>13</sup> y, sobre la base del informe rendido por dicho grupo, ha diseñado ya un proceso de selección piloto, con el propósito de utilizarlo en las próximas convocatorias para la cobertura de vacantes de dicho cuerpo y quizá algunos otros cuerpos del Grupo A1.

Según este proyecto piloto, para la selección se realizaría, en primer lugar, una prueba de tipo test, con un amplio número de preguntas, dividida en dos ejercicios, uno de contenido teórico y otro de contenido práctico. Ambos ejercicios, de corrección automatizada, deberían realizarse el mismo día o en días sucesivos. La puntuación total de esta primera prueba alcanzaría el 50 % de la calificación total del proceso de selección y tendría carácter eliminatorio.

<sup>13</sup> [Resolución de 30 de marzo de 2022, de la consellera de Justicia, Interior y Administración Pública, por la que se constituye un grupo de trabajo para la propuesta del programa de materias sobre las que versarán las pruebas de acceso al cuerpo superior de administración \(A1-01\) de la Administración de la Generalitat](#) [2022/2832] (DOGV, núm. 9311, 01.04.2022, pp. 18230-18231).

La segunda fase de ese procedimiento consistiría en la realización de un curso selectivo, compaginado con un período de prácticas en puestos de trabajo propios o característicos de los funcionarios del cuerpo que se deben seleccionar. El número de candidatos que pasaría a esta segunda fase debería ser algo superior al de plazas convocadas, de manera que dicha fase tenga también un carácter selectivo. No obstante, quienes accedan a ella tras la calificación de los test de la primera fase serían nombrados funcionarios en prácticas. Los que, entre ellos, no sean finalmente seleccionados tendrían prioridad para integrarse en la bolsa de interinos y, en caso de presentarse a la siguiente convocatoria, mantendrían el aprobado en el test de la primera fase. El curso selectivo tendría un contenido de tipo práctico y orientado a la formación en competencias y habilidades propias de los puestos a desempeñar. Durante las prácticas que se combinen con dicho curso, los aspirantes conocerían la tramitación de distintos tipos de expedientes propios de su futuro quehacer profesional. Esa fase debería durar, como regla, cuatro meses y nunca más de seis, pues así lo precisa la Ley 4/2021. Al final, los candidatos serían calificados, sin más, como “aptos” o “no aptos” por el equipo docente del curso y, en su caso, de manera motivada.

Para concluir la selección, quienes obtuvieran la calificación de “apto” deberían superar una prueba final, dividida en dos ejercicios. En el primero, de carácter obligatorio pero no eliminatorio, se evaluarían un conjunto de competencias generales (*soft skills*), tales como el análisis y la resolución de problemas, la determinación de prioridades, el trabajo en equipo, el liderazgo, la comunicación y la resiliencia. Para ello, se llevaría a cabo un ejercicio en grupo, valorado por personal especialista, y una bandeja electrónica, con la simulación de un problema de trabajo real, al que se debe buscar la mejor solución posible. Este tipo de ejercicios, los más novedosos en nuestro sistema, aunque muy utilizados ya en Administraciones de otros países, tendría una valoración máxima del 10 % del total de la oposición. A continuación, y como ejercicio final, los aspirantes deberían resolver tres supuestos prácticos, que serían calificados con hasta un máximo del 40 % de la nota global.

La Consejería de Justicia, Interior y Administración Pública de la Generalitat Valenciana ha puesto en marcha este modelo, efectivamente, mediante convocatorias para los cuerpos Superior Técnico de Administración de la Generalitat (A1-01) y Superior Técnico de Ingeniería e Informática (A1-06), por sendas Órdenes 11/2022 y 13/2022, de 27 de octubre de 2022. En estas órdenes, publicadas en el *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana* de 31 de octubre de 2022, pueden leerse los detalles de la convocatoria.

De extenderse este modelo u otro similar, nos hallaríamos, sin duda, ante un cambio verdaderamente sustancial en nuestro sistema de selección, que lo aproximaría al que se practica en otros Estados europeos. Un modelo que, en cualquier caso, tiene encaje en nuestra legislación vigente, pues el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público no prejuzga el tipo de pruebas del sistema de oposición. Antes bien, en dicha ley básica se apela a la comprobación no solo de los conocimientos de los candidatos, sino también de su capacidad analítica, y la posesión de habilidades y destrezas, incluyendo las pruebas prácticas que sean precisas (art. 61.2). Y también se indica que las pruebas “podrán completarse con la superación de cursos, de períodos de prácticas, con la exposición curricular por los candidatos, con pruebas psicotécnicas o con la realización de entrevistas” (art. 61.5). Pero las rutinas y resistencias del aparato burocrático y un exacerbado prurito garantista<sup>14</sup> han impedido hasta ahora que propuestas tan novedosas se hayan llevado a efecto, con muy escasas excepciones.

Consciente de estas dificultades y de que, para poner en marcha –no digamos para generalizar– un modelo como el descrito, las Administraciones deben dotarse de unos medios humanos y técnicos destinados a la evaluación para la selección de los que carecen la inmensa mayoría, el informe de la Generalitat Valenciana (2021) propone subsidiariamente introducir mejoras puntuales sobre el modelo tradicional de oposición y

---

14 Un ejemplo significativo de ello es la reciente Sentencia del Tribunal Supremo 233/2022 (Sala de lo Contencioso, Sección Cuarta, de 27 de enero de 2022 [Recurso 8179/2019]), que impone requisitos formales exigentes para la realización de pruebas de carácter psicológico o psicotécnico en un procedimiento de selección, entre ellos la publicación previa de los rasgos, perfiles profesiográficos o valores que van a ser tenidos en cuenta y la ponderación o baremación correspondiente. Existe aún una enorme desconfianza frente a este tipo de pruebas y otras que no consistan simplemente en la evaluación de conocimientos tasados y ordenados en un temario, lo que dificulta la innovación en la selección, pese a que las leyes la permiten. A ello se suma la enemiga de algunos cuerpos superiores, cuyos miembros accedieron mediante la preparación memorística de largos temarios y consideran, sin mayor evidencia, que cualquier otro modelo supone un riesgo de quiebra de la objetividad del resultado.

los diferentes tipos de pruebas que la componen. Así, dicho informe sugiere reformar el sistema actual de oposiciones en cuatro direcciones:

a) Mayor igualdad real, para lo que conviene aprobar temarios más breves, lo que exige menos tiempo de preparación, y adaptados a cada función. También se propone que se concedan becas para la preparación de oposiciones, lo que ya viene acordando el Gobierno valenciano desde hace algunos años, como se ha dicho; que se adopten medidas complementarias para favorecer la igualdad de género, aunque solo parecen ya necesarias para el acceso a ciertos cuerpos técnicos; y medidas para favorecer el acceso de personas con discapacidad, en particular intelectual, para lo que es necesario crear puestos específicos de trabajo que puedan ser desempeñados por estas personas y organizar un régimen de tutoría en un primer momento.

b) Mayor transparencia, generalizando algún tipo de información previa a la publicación de las convocatorias, garantizando el acceso *online* permanente de los interesados a toda la información actualizada sobre cada proceso y fijando criterios previos y públicos de valoración de cada prueba y para la necesaria motivación de los resultados, mediante la elaboración y difusión *a posteriori* de una respuesta-patrón para las pruebas teóricas y prácticas que no son de tipo test.

c) Cambio hacia un modelo basado en las competencias –habilidades, destrezas, capacidad analítica– y, a ser posible, en las aptitudes –empatía, asertividad, iniciativa, trabajo en equipo–. Un modelo que confiera mayor importancia a las pruebas prácticas, aunque convenga empezar muchas veces por una prueba de tipo test fuertemente selectiva, sobre todo en los casos en que existe o se prevé un número muy alto de opositores, para realizar una drástica preselección inicial. Debe huirse, en cambio, de las pruebas orales de repetición memorística y en tiempo fijo de temas, que son poco predictivas. Por lo que se refiere a la introducción de pruebas psicotécnicas objetivas, este informe considera que solo en ciertos casos debería realizarse una entrevista conductual estructurada, en particular para el ingreso en cuerpos de nivel superior.

d) Mayor agilidad, con menor número de pruebas (en especial para los grupos C y asociaciones profesionales de funcionarios y personal laboral equivalente); un test inicial selectivo en oposiciones masivas, como se ha dicho; generalización de las comunicaciones electrónicas entre los opositores y la Administración; acreditación previa de competencias digitales y de los idiomas requeridos por entidades públicas o externas homologadas, y una reducción sensible de los plazos, de lo que se tratará más adelante.

Por lo que se refiere al informe de la Administración General del Estado (2021), sus propuestas se mueven en la misma dirección. Se sugiere la reducción del número de ejercicios habituales hoy en día y la acumulación de varios en el mismo día, si su contenido lo permite, aunque sean eliminatorios. El primero de ellos debe ser, en todo caso, de corrección automatizada, sobre conocimientos y habilidades, para reducir sustancialmente la duración del proceso y su coste económico. Se deben suprimir las pruebas orales de acreditación memorística de conocimientos, salvo que exista una razón justificada en contrario, por entender que la repetición oral de temas de un temario es algo que no concuerda ya con los nuevos modelos de aprendizaje. En cambio, deben reforzarse las pruebas de tipo práctico, mediante la resolución de casos o ejercicios de simulación, que permiten predecir mejor el futuro desempeño profesional. Y se deben sustituir los ejercicios de idiomas por certificados del nivel correspondiente. Pero no se va más allá en la concreción, aparte de reiterar que se tenga en cuenta la pluralidad de pruebas prevista por el EBEB, adaptándose a las necesidades de cada proceso selectivo.

Sí se hace hincapié en este informe sobre la importancia de los cursos selectivos. Pero más que nada se quiere insistir en que dichos cursos, en los procedimientos de acceso libre, acompañados de un sistema de mentorización, deben orientarse hacia la formación en competencias y en valores públicos e institucionales (ética pública e integridad, códigos de conducta, etc.).

## 5 Otros procesos y sistemas de selección

El informe de la Generalitat Valenciana (2021) se refiere también al procedimiento de concurso-oposición, no así el de la Administración General del Estado (2021), quizá porque son mucho menos frecuentes en su ámbito. Aquel muestra a este respecto una mayor preocupación por salvaguardar el principio de igualdad. Así, y dejando aparte los procedimientos de consolidación de empleo temporal, regidos por la normativa básica

del Estado (hoy por la Ley 20/2021), se propone en él que la fase de oposición sea siempre eliminatoria e incluya una prueba de conocimiento; que la puntuación de la fase del concurso no alcance más del 40 % de la puntuación total: que en la ponderación de méritos de los baremos, la puntuación de los méritos por antigüedad o experiencia no exceda del 50 %, y que se valore por igual la experiencia en todas las Administraciones públicas y no más en la que convoca las plazas. Los mismos límites deberían aplicarse si el sistema de acceso fuera el concurso, algo que se propone admitir solo de manera excepcional y con la necesaria justificación, inclusive para la selección de personal laboral. Algunas de estas propuestas reflejan lo que dispone ya la Ley valenciana 4/2021.

Otras reflexiones se dirigen, en uno y otro informe, a los procedimientos de promoción interna. En el de la Administración General del Estado (2021) se propone potenciarlos y facilitarlos, pues no siempre se cubren las plazas convocadas. En concreto, se propone sustituir las pruebas de acceso por un curso selectivo, que verdaderamente tenga este carácter, entre los interesados, realizando al efecto un proceso piloto de promoción interna. Esta misma propuesta se acepta en el informe de la Generalitat Valenciana (2021), cuya Ley 4/2021 (art. 135.2) dispone, por cierto, que en cada oferta de empleo público debe reservarse a promoción interna al menos un 40 % de las plazas, lo que parece mucho. En este informe se propone que la sustitución de las pruebas de conocimiento por un curso selectivo tenga lugar solo cuando la promoción interna esté ligada a un específico plan de recursos humanos. Además, considera que las plazas de promoción interna no cubiertas deben sumarse a las de libre acceso en cada convocatoria.

En fin, en el informe de la Generalitat Valenciana (2021) se formulan algunas propuestas sobre la selección de funcionarios interinos y contratados temporales, para mejorar la objetividad y transparencia de tales procedimientos, además de la agilidad que le es consustancial. Cuando la selección de dicho personal temporal se ordene mediante bolsas derivadas de procesos selectivos anteriores, debe exigirse al menos una calificación mínima en la primera prueba, que garantice un mínimo de conocimientos, para formar parte de la bolsa. Si se trata de convocatorias específicas para la selección de personal temporal, debería establecerse una o, a lo sumo, dos pruebas, siendo una de ellas de conocimientos. No debería seleccionarse este tipo de personal por concurso. Entre las propuestas para dotar de máxima agilidad a estos procedimientos de selección de empleo temporal, se propone eliminar la fase de admisión, de manera que la lista motivada de inadmitidos se incluya en la propia resolución del procedimiento.

## **6 Medidas para agilizar sustancialmente los procedimientos de selección**

Particular importancia se concede, en los dos informes que comentamos, a la necesidad de abreviar los procedimientos de selección y dotarlos de mayor celeridad. Su dilación es, entre otras cosas, una de las causas que explican la proliferación de personal interino o temporal, para cubrir las vacantes mientras aquellos se tramitan. Así lo viene a reconocer hoy en su preámbulo la Ley estatal 20/2021. Por eso, como se ha recordado ya, su disposición adicional cuarta impone a las Administraciones públicas el deber de asegurar el cumplimiento efectivo del plazo de ejecución de los procesos selectivos mediante la adopción de medidas de agilización, tales como la reducción de los plazos, la digitalización de los procesos o la acumulación de pruebas en un mismo ejercicio, entre otras.

Con este fin, los dos informes que comentamos formulan algunas propuestas coincidentes, como la tramitación electrónica del procedimiento de selección en todo lo que sea posible, empezando por las comunicaciones entre los candidatos y la Administración o el tribunal, salvo que la presencialidad sea necesaria por el tipo de prueba o para garantizar la objetividad. Otra propuesta consiste en prever la posibilidad de realizar dos o más pruebas en el mismo día, siempre que sean compatibles entre sí.

Como en otros aspectos, el informe de la Generalitat Valenciana (2021) aporta sugerencias más concretas, en especial sobre los plazos de tramitación. Con carácter general, se propone introducir, para la fase inicial de la convocatoria, una regla denominada “10+10+10+10”. Quiere decirse con ello que deben otorgarse 10 días hábiles de plazo para presentar las solicitudes de participación, digitalmente y con declaración responsable sobre los requisitos y, en su caso, méritos alegados; 10 días hábiles para publicar la lista provisional; otros tantos para alegaciones, y otros tantos para publicar la lista definitiva. De esta manera se puede cumplir

sobradamente la Ley 4/2021, de la Función Pública Valenciana, que exige que no transcurran más de tres meses entre la publicación de la convocatoria y el inicio de la primera prueba, según se ha dicho.

Como dicha ley dispone, asimismo, que entre convocatoria y finalización del procedimiento no puede pasar más de un año, el informe de la Generalitat Valenciana (2021) prevé, asimismo, que se fijen plazos concretos para el inicio de cada prueba, desde la terminación de la prueba anterior. Si bien tales plazos pueden variar según cada procedimiento, en función de sus características, se propone que se fije por norma reglamentaria un plazo máximo supletorio de veinte días hábiles entre prueba y prueba. Finalmente, dicho informe pide que se fije también reglamentariamente que los recursos, reclamaciones o quejas contra actos de trámite del procedimiento en ningún caso pueden tener como efecto suspender su curso; por tanto, se deben impugnar los vicios de forma o las irregularidades de tales trámites solo a través del acto final.

## 7 Sobre los órganos de selección

Un último aspecto importante es el relativo a los órganos de selección. Las propuestas de reforma pasan aquí por reforzar la profesionalización y especialización de estos órganos, en términos semejantes a lo que sucede en otros países europeos y teniendo también presente el ejemplo de la Oficina Europea de Selección de Personal (EPSO).

Tanto el informe de la Administración General del Estado (2021) como el de la Generalidad Valenciana (2021) coinciden en proponer que se encomiende la organización de los procesos selectivos a organismos u órganos especializados del tipo EPSO, que se han creado también recientemente en países como Portugal e Irlanda. En el caso valenciano, su propia Ley 4/2021 lo dispone así, adscribiendo dicha función a la Escola Valenciana d'Administració Pública (art. 67). Este órgano se encargaría del diseño de las pruebas y la designación de los miembros de los órganos técnicos de selección de las diferentes convocatorias. Es algo que ya se propuso por la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, pero que hasta ahora no se ha llevado a cabo, salvo excepciones.

En ambos informes se recalca la necesidad de que en los órganos de selección de cada procedimiento existan personas técnicamente cualificadas, y que todos los miembros de los mismos tengan alguna formación en las técnicas de selección. Para eso, el informe de la Generalitat Valenciana (2021), de nuevo con mayor concreción, propone la creación de la Comisión Permanente de Selección para el ámbito de la Administración General de la Generalitat (excluyendo, pues, al personal docente y al del Servicio de Salud). Esta comisión se compondría, en parte, de funcionarios especializados en selección y, en parte, de otros funcionarios que podrían ser adscritos a ella durante un tiempo (dos o tres años), incentivando esta participación en la evaluación del desempeño y de cara a la carrera profesional. Dicha Comisión Permanente, además de elaborar los temarios, con la colaboración técnica que fuera necesaria, según el tipo de funcionarios que se debe seleccionar, llevaría a cabo la selección de los cuerpos generales y proporcionaría el presidente y, en su caso, el secretario de los órganos de selección específicos para los cuerpos especiales.

En ambos informes se aborda también el problema práctico que supone la participación en los órganos de selección de funcionarios no especialistas en ella y dedicados a otras funciones. Es un tipo de participación escasamente deseada y atractiva para la gran mayoría de los empleados públicos, de la que intentan huir muchos de ellos. La tendencia general entre quienes participan, voluntaria o forzosamente, es a considerarla una función secundaria respecto de sus tareas habituales, lo que suele dilatar los procedimientos, ya que con frecuencia la disponibilidad es baja y cuesta fijar, con la necesaria continuidad, el calendario y los horarios de las sesiones de actuación de los órganos de selección.

Por eso, en primer lugar, resulta importante establecer criterios objetivos y transparentes de designación o rotación de los miembros de los órganos de selección que no formen parte de la Comisión Permanente de Selección, e inculcar la conciencia de que se trata de una función más entre las propias de su condición.

En segundo lugar, es necesario proporcionarles una formación, siquiera mínima, en los aspectos técnicos, jurídicos y éticos de los procedimientos de selección, incluyendo la formación en igualdad de género y de las personas con discapacidad. Algo que, por cierto, se hace ya en la Generalitat Valenciana, que proporciona un curso de 30 horas de formación –técnica, ética y jurídica, incluyendo la formación en igualdad– en estas

materias a todos los integrantes no especializados de los órganos de selección. El informe de la Administración General del Estado (2021) insiste también en proporcionar la necesaria formación específica a los miembros de los tribunales de oposiciones y concursos, creando un sistema de acreditación y formación específico en el Instituto Nacional de Administración Pública. Además, se prevé la elaboración de guías y códigos éticos para las personas que forman parte de esos tribunales.

Conviene, asimismo, fijar listados de posibles miembros de estos órganos, incluyendo listas de reserva, aun antes de la publicación de las convocatorias; y regular de manera estricta las causas de abstención, de manera que la composición de los órganos quede ya reflejada siempre en la propia convocatoria y se puedan resolver con presteza las posibles sustituciones forzosas.

## 8 Conclusiones

Algo se mueve, al parecer, en lo que se refiere a los modelos y sistemas de selección de nuestros empleados públicos, que, pese a las propuestas bienintencionadas y avanzadas que el EBEP incorporó ya en 2007, han quedado obsoletos, sobre todo en comparación con los de nuestros vecinos europeos, y siguen siendo lentos, muy formalizados y poco predictivos. Sin duda, ello se debe a la falta de interés en la materia de quienes tienen responsabilidades de gobierno y gestión de nuestras Administraciones públicas, a la inercia burocrática y, en ciertos casos, a las resistencias de cuerpos y grupos de funcionarios, que prefieren mantener el sistema tradicional. Pero, a falta de reformas, dicho sistema se revela cada vez menos eficaz, más inequitativo y disonante con la evolución de la sociedad, de la tecnología y del sistema educativo.

Los dos informes oficiales que hemos comentado (Administración General del Estado, 2021; Generalitat Valenciana, 2021), que no por casualidad coinciden en el tiempo, aportan propuestas de cambio que merecen ser valoradas y, con toda seguridad, pueden ser de interés para la selección de personal de muchas Administraciones y entidades públicas. En cualquier caso, y con independencia de las propuestas concretas, los dos informes mencionados muestran unas tendencias comunes, que probablemente marcarán el futuro.

Bien es cierto que cada proceso de selección es distinto, y nada peor que imponer reglas uniformes para todos. Pero parece altamente conveniente, en los tiempos que corren, actualizar sustancialmente nuestros modelos de selección. ¿Se conseguirá llevar a la práctica su modificación? O, como tantas veces ha sucedido con las propuestas de reforma de nuestra función pública, las que ahora se formulan en un aspecto tan crucial de su régimen quedarán en el papel. Esta es, sin embargo, una cuestión que excede de las posibilidades de este trabajo.

Por de pronto, el novedoso modelo de las convocatorias de oposición libre para varios de los cuerpos superiores de la Generalitat Valenciana publicadas el 31 de octubre de 2022, al que hemos hecho referencia más arriba, abre un portillo a la esperanza en la innovación de los procesos selectivos, tan necesaria en el conjunto de nuestras Administraciones públicas.

## Referencias

- Administración General del Estado. Ministerio de Política Territorial y Función Pública. (2021). [\*Orientaciones para el cambio en materia de selección en la Administración General del Estado\*](#).
- Boltaina Bosch, Xavier. (2018). Los procesos selectivos “blandos” y sus efectos sobre la profesionalización del empleo público. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. especial 2, 140-155.
- De la Nuez Sánchez-Cascado, Elisa. (2018). Acceso a la función pública: atraer talento y cambiar el modelo. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. especial 2, 86-97.
- Férez Fernández, Manuel. (2018). La configuración institucional de las comisiones de mérito en los procesos selectivos: experiencias comparadas y aplicación al contexto español. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. especial 2, 126-139.

- Fondevila Antolín, Jorge. (2018). Repensar el diseño de los procesos selectivos en el empleo público: respuestas ágiles frente a las necesidades inmediatas y fortalecimiento de la especialización de los órganos de selección. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. especial 2, 98-111.
- Generalitat Valenciana. Consejería de Justicia, Interior y Administración Pública. (2021). [\*Informe del grupo de trabajo de estudio y propuesta de medidas para la innovación en los procesos de selección de personal al servicio de la Administración de la Generalitat\*](#).
- Gorriti Bontigui, Mikel. (2018). Innovar en selección desde la evidencia empírica y las nuevas competencias. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. especial 2, 66-85.
- Jiménez Asensio, Rafael. (2018). “Repensar” la selección de empleados públicos: momento actual y retos de futuro. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. especial 2, 8-29.
- Mapelli Marchena, Clara. (2018). La visión comparada: nuevos sistemas de selección de la alta función pública en las democracias avanzadas. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. especial 2, 32-50.
- Mauri Majós, Joan. (2018). Gestión de los procesos selectivos, discrecionalidad técnica y control judicial. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. especial 2, 112-125.
- OCDE. (2019). [\*Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Liderazgo y Capacidad en la Función Pública\*](#). OCDE/LEGAL/0445.
- Ramió, Carles, y Salvador, Miquel. (2018). Relevo intergeneracional y procesos selectivos: ¿cómo puede la Administración pública captar talento joven? *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. especial 2, 156-171.
- Soriano, José Eugenio, y Bilhim, João. (2013). La racionalidad política y técnica en la selección de la Alta Administración Pública y Gestión Pública Portuguesa: una experiencia útil para España. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 38, 36-52.