

## CONSIDERACIONES SOBRE LA REFORMA DEL RÉGIMEN DE ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO

Miguel Sánchez Morón\*

### Resumen

La aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público en el año 2007 abrió la posibilidad de introducir cambios significativos en el tradicional modelo de selección de los funcionarios públicos implantado en el país, un modelo basado en las oposiciones, que es demasiado formalizado y que, de hecho, se ha venido abandonando gradualmente en los últimos tiempos a favor de procedimientos que garantizan en menor medida la aplicación de los principios de igualdad y de mérito y capacidad. Sin embargo, hasta ahora el EBEP apenas se ha desarrollado por leyes estatales y autonómicas y las escasas leyes aprobadas al efecto son muy poco innovadoras en materia de selección. El presente artículo, partiendo del texto del EBEP y de las sugerencias de la Comisión de expertos constituida para su preparación, estudia los principales problemas pendientes y las posibles alternativas legales. En virtud de ello, formula una serie de propuestas de reforma, fundadas tanto en una mayor garantía de los principios constitucionales como en la necesidad de agilizar los procesos de selección y flexibilizar los sistemas aplicables.

## SOME CONSIDERATIONS ON THE REFORM OF THE SYSTEM GOVERNING ACCESS TO PUBLIC EMPLOYMENT

### Abstract

*The passage of the Basic Statute for Public Employees in 2007 opened up the possibility of introducing significant changes in the traditional Spanish model of selecting civil servants, a model based on competitive examinations known as oposiciones. Such a model is excessively formalistic and, as a matter of fact, has been gradually abandoned in favor of procedures that guarantee, to a lesser extent, the application of the principles of equality, merit and capacity. Nevertheless, until now, the implementation of the Basic Statute through legislation passed by the central and autonomous governments has been limited, and the scarce legislation enacted in this direction has not been innovative at all with regard to the selection of civil servants. This article, based on the text of the Basic Statute and the suggestions of the Experts Commission that was formed to aid in its preparation, studies the major pending issues and the possible legal alternatives. In consequence, the article puts forwards a set of proposals for reform, based on a greater guarantee of constitutional principles and the need to speed up the selection processes and render the applicable systems more flexible.*

---

\* Miguel Sánchez Morón, catedrático de derecho administrativo de la Universidad de Alcalá, C/ Libreros 27, 28801, Alcalá de Henares, Madrid, miguel.sanchez@uah.es.

Artículo recibido el 24.04.2012. Evaluación ciega: 14.06.2012. Fecha de aceptación de la versión final: 21.09.2012.

**Citación recomendada:** SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. «Consideraciones sobre la reforma del régimen de acceso al empleo público». *Revista catalana de dret públic*. Núm. 45, 2012, pp. 47-62.

**1.** El objetivo de este artículo es explorar las posibles reformas que podrían introducirse en el régimen legal de acceso al empleo público, a la luz de lo dispuesto en el Estatuto Básico del Empleado Público y de las actuales circunstancias.

Una consideración adecuada de la materia impone partir de algunas reflexiones sobre el sistema actual de acceso, para después analizar los términos en que se regula por el citado Estatuto del Empleado Público y exponer algunas fórmulas deseables de desarrollo de este texto legal. A tal efecto no pueden dejar de considerarse los cambios que la crisis económica está obligando a introducir en nuestro régimen de empleo público y sus posibles consecuencias.

No abordamos aquí —precisión que creemos oportuna— la cuestión del acceso a la condición de directivo público, pues debe ser examinada con el conjunto de las previsiones legales sobre esta figura legal, que por otra parte no se considera por el EBEP como una clase aparte de empleados públicos.

**2.** Como es sabido, la legislación anterior al Estatuto Básico —y aun vigente mientras éste no sea desarrollado— alcanzó un cierto grado de precisión en la regulación del ingreso en la función pública de carrera y, en menor medida, en el acceso al empleo público laboral. Dicha legislación, contenida en las diferentes leyes de función pública del Estado y de las Comunidades Autónomas y, de manera detallada, en el Reglamento de Ingreso del personal al servicio de la Administración General del Estado, aprobado por Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo —más los reglamentos autonómicos concordantes—, se basa en el sistema de oposición como procedimiento ordinario de acceso a la función pública, aunque admite las variantes del concurso-oposición y, excepcionalmente, del concurso. Se mantiene así una tradición que se remonta en el Derecho español al llamado Estatuto de Maura de 1918 y que ha contribuido de manera decisiva a configurar un determinado modelo de función pública.

La oposición, particularmente en la forma habitual con que se ha venido practicando, es decir, como una sucesión de pruebas de conocimiento esencialmente memorísticas, es el instrumento que nuestros legisladores encontraron para garantizar, en la mayor medida posible, los principios de igualdad, mérito y capacidad y publicidad en el acceso al empleo público, que desde siempre han figurado en los textos constitucionales. Hay que decir que este objetivo se ha podido cumplir razonablemente mediante dicho procedimiento, ya que si la práctica de la oposición no ha estado ni está ausente de frecuentes desviaciones subjetivas (las consabidas “recomendaciones”), al menos no permite finalizar con éxito su propósito de ingresar en el empleo público a quien no tiene un conocimiento suficiente de los correspondientes temarios y la capacidad de exponerlo públicamente.

Ahora bien, el sistema de oposición ha mostrado con el tiempo sus carencias. En parte derivadas de su propia naturaleza y características, acusadamente formales. En parte por la tendencia creciente a escapar de su aplicación mediante la tramitación de procedimientos distintos, más ágiles quizá o tal vez más idóneos, pero que garantizan en menor medida la igualdad y han dado pie a muchas más irregularidades.

En efecto, el sistema de oposición, en la medida en que exige una intensa preparación, que suele durar varios años cuando se trata del acceso a los cuerpos de los grupos de titulación superiores, es coherente con

una concepción clásica y estática de la función pública de carrera. El esfuerzo y el tiempo que se dedica a preparar la oposición, que suele ser de dedicación exclusiva a ese empeño y sin percibir retribución alguna entre tanto, compensa en la medida en que se alcanza la ansiada meta de “un trabajo para toda la vida”, con una retribución digna y sin excesivas contrapartidas de rendimiento y productividad; un trabajo seguro y cómodo, que admite incluso períodos de excedencia voluntaria con oportunidad de reingreso y en el que, “ganada plaza en propiedad” —terminología al uso bien significativa— poco se necesita ya demostrar. El régimen ordinario de ingreso contribuye, pues, a ahormar esa mentalidad típica de muchos funcionarios de haber alcanzado la absoluta seguridad en el empleo y de que tienen incluso garantizada una carrera sin mayor esfuerzo que el de la rutina. Máxime cuando no se complementa, como sucede en otros países, con un período evaluable de formación inicial en escuelas de funcionarios u otros centros públicos, ni con un período de prueba, ni con la obligación de confirmar posterior y periódicamente la capacidad y el trabajo efectivo del funcionario para permanecer en el servicio. No con ello se quiere generalizar, ya que no pocos funcionarios acceden con un alto espíritu de servicio y acumulan sucesivos méritos en su carrera. Pero el modelo se funda en una evaluación inicial muy exigente y una posterior ausencia casi total de evaluación.

Por otra parte, ya sea para eludir los rigores formales del desarrollo de las oposiciones —que es normalmente largo y conlleva un coste burocrático no escaso—, ya sea para primar a determinados colectivos —sobre todo a quienes ya trabajan para la Administración— o por incluso por razones menos confesables, el sistema de oposición ha ido perdiendo cuota, hasta el punto de que es irreal afirmar que sigue siendo el sistema ordinario de ingreso en todas las Administraciones y entidades públicas. En los últimos tiempos ha sido más frecuente en muchas de ellas la utilización del sistema de concurso-oposición, en el que quienes han prestado ya servicios parten con ventaja, e inclusive el sistema de concurso —a menudo basado en un baremo “a la carta”— tratándose de la selección de personal laboral, por no hablar de los procedimientos y sistemas más opacos y menos objetivos, como los que a veces se siguen para el nombramiento de funcionarios interinos y la contratación de personal temporal.

Esta situación general de nuestro sistema de acceso al empleo público no obsta a la existencia de algunos regímenes especiales, creados o modificados en diversos momentos históricos y que, por lo común, son más rigurosos y adecuados a las funciones a desarrollar, tales como el sistema MIR y equivalentes para el ingreso del personal estatutario de los Servicios de Salud o las pruebas de acceso a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y de las Comunidades Autónomas (así como de las Fuerzas Armadas). Pero aunque alguno de estos sistemas, en particular el MIR, podría inspirar ciertas reformas en otros sectores, no vamos a tratar aquí de ellos.

**3.** El propio Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público —recordémoslo— se hizo eco de esta situación y de la evolución reciente de la práctica administrativa en la materia. La Comisión entendía que «con frecuencia, la huida hacia el empleo público con contrato laboral se ha explicado, y aun se explica, por la relativa relajación de las garantías de acceso en este ámbito». Consideraba que «el problema se ha agravado en los últimos tiempos, sea mediante el incremento de la temporalidad en el empleo público, ya que, como es lógico, el reclutamiento de empleados temporales no exige las mismas garantías, sea en virtud de los procesos consiguientes de consolidación o estabilización del empleo público, que suponen en la práctica integrar, mediante cursos breves o pruebas

muy simples, como personal fijo, en su mayor parte funcionario, a empleados que en su día fueron nombrados o contratados sin una verificación rigurosa de sus méritos y capacidades o sin ningún tipo de selección abierta». Y concluía que «esta dinámica de selección de personal temporal y posterior estabilización de los empleados temporales al cabo de unos años está poniendo seriamente en cuestión todo el sistema constitucional de garantías relativo al acceso al empleo público, e inclusive está llevando a la quiebra otros elementos del propio sistema, como la misma Oferta de Empleo Público, con la garantía de publicidad que supone».

En virtud de todo ello cabe también recordar que la citada Comisión de expertos proponía un conjunto de reglas a incluir en el Estatuto Básico del Empleado Público. En primer lugar, postulaba complementar los principios constitucionales que han de regir el proceso de selección de los empleados públicos con otros de carácter instrumental, pero no menos importantes en la práctica: transparencia en el funcionamiento de los órganos de selección —sin perjuicio del carácter reservado de sus deliberaciones—; especialización y profesionalidad de las personas encargadas de resolver los procedimientos de acceso; garantías de independencia del órgano de selección y de la imparcialidad de cada uno de sus miembros individualmente considerados; fiabilidad y validez de los instrumentos para verificar la capacidad de los aspirantes; eficacia de los procesos de selección para garantizar la adecuación de los candidatos al perfil correspondiente; eficiencia y agilidad de los procesos de selección.

En coherencia con esos principios, la Comisión opinaba que no debían limitarse los sistemas de acceso a los tres acuñados por la legislación histórica —oposición, concurso y concurso-oposición—, sobre todo «entendida [dicha trilogía] por relación a modelos estereotipados». Por el contrario, proponía abrir el abanico de los procedimientos de selección legalmente utilizables, siempre que quedaran debidamente garantizadas la publicidad, la libre e igual concurrencia y, en general, la verificación de la capacidad de los candidatos mediante una o varias pruebas adecuadas. Al tiempo contemplaba que estas pruebas de capacidad pudieran completarse con información biográfica de los candidatos, valoración de méritos y referencias, superación de pruebas psicométricas o exámenes médicos, entrevistas de selección, cursos selectivos de formación en escuelas o centros oficiales o períodos de prueba. Por razones de agilidad y para procedimientos en que sea previsible una amplia concurrencia, se proponía también que el proceso pudiera dividirse en dos fases, una de preselección abierta y otra de selección propiamente dicha, restringida a los preseleccionados.

Además, el Informe hacía particular hincapié en garantizar la imparcialidad y objetividad de los órganos de selección, cuya composición debería quedar al margen de toda influencia partidaria, gremial o corporativa, obedeciendo a criterios exclusivamente técnicos. Igualmente y a imagen de la Oficina de Selección de Personal de la Unión Europea, sugería la creación de «órganos estables dedicados a la organización de los procesos selectivos, que deberían estar dotados de un alto nivel de independencia funcional».

**4.** La Ley reguladora del Estatuto Básico del Empleado Público, Ley 7/2007, de 12 de abril (EBEP), recoge con bastante fidelidad en su artículo 55 los principios rectores de la selección de los empleados públicos propuestos por la Comisión de expertos. Mantiene en cambio —y así desde el proyecto de ley— la clásica trilogía de sistemas selectivos de los funcionarios públicos: oposición, concurso y concurso-oposición. Pero los define de manera suficientemente abierta y los completa con otras reglas y previsiones que, como se

dirá, facilitan que el legislador de desarrollo de las bases pueda adoptar uno o varios modelos propios en lo tocante a los procedimientos y pruebas de acceso. En fin, el EBEP se aparta en mayor medida de las propuestas del Informe en lo que se refiere a la composición de los órganos de selección y a las reglas aplicables a la selección de personal laboral, que admiten como un sistema ordinario más el concurso de valoración de méritos. Por último, reproduce una vez más en su Disposición Transitoria Cuarta la posibilidad de aprobar convocatorias de consolidación de empleo temporal, en las que podrán valorarse no solo los servicios prestados en las Administraciones públicas sino incluso la experiencia en los concretos puestos de trabajo objeto de la convocatoria.

En lo tocante a los órganos de selección, el texto del EBEP aprobado no incluyó finalmente la prohibición expresa de que los representantes sindicales, miembros de las juntas y comités de personal y representantes de asociaciones de funcionarios formaran parte de los órganos de selección. Esta prohibición, que figuraba en el proyecto de ley, fue eliminada como tal del artículo 60, sin duda por la presión de los sindicatos más representativos de empleados públicos, y sustituida por una limitación ambigua, la de que no puede ostentarse la pertenencia a los órganos de selección «en representación o por cuenta de nadie» (art. 60.3). Bien entendida, esta fórmula debería interpretarse en el sentido de que los representantes sindicales no pueden formar parte de tales órganos, pues la suya es, por definición, una función representativa del personal, así como que no pueden nombrarse miembros de tales órganos a propuesta de las organizaciones sindicales y menos aun en virtud de repartos de cuotas entre ellas, como por desgracia no ha sido infrecuente en el pasado (y *de facto* en el presente), sobre todo en el ámbito de la Administración local. La intencionada ambigüedad de la prohibición legal, que contrasta con la que se refiere al personal de elección y designación política (art. 60.2), ha permitido no obstante mantener la presencia de representantes de los sindicatos o personas directamente propuestas por éstos en algunos órganos de selección de funcionarios, especialmente de los grupos de titulación inferiores. Además, el artículo 61.7 del EBEP, con fórmula igualmente ambigua —casi diríamos que vergonzante— prevé que las Administraciones públicas puedan negociar las «formas de colaboración de las organizaciones sindicales en el desarrollo de los procesos» selectivos del personal laboral. La referencia legal a esa “colaboración” se ha utilizado, como se puede imaginar, para defender y justificar el mantenimiento de la práctica de incluir representantes sindicales en los órganos de selección de dicho personal.

Más allá de explicar estas normas de tolerancia con la intervención sindical en los procesos de selección en virtud de las relaciones privilegiadas de los partidos políticos —sobre todo los que eran mayoritarios al aprobarse el EBEP— con los sindicatos, estamos ante una cuestión que afecta de lleno a nuestra cultura política y jurídica y que demuestra la debilidad de ciertos valores. Pues está claro que en otros países europeos la prohibición de que los sindicatos participen en los órganos de selección está firmemente asentada o ni siquiera se discute. La razón es más que obvia: ¿qué hace un representante sindical, como tal, en un órgano de selección de personal y con voz y voto? Sin lugar a dudas, defender los intereses de su clientela, cuando no la de sus camaradas y afines. Pero esa ventaja, muy apreciable cuando se trata de procedimientos de concurso o concurso-oposición en los que suele participar personal interino o temporal —y no digamos en las convocatorias de consolidación de empleo temporal— o en los procedimientos de promoción interna, es directamente incompatible con la garantía del principio de igualdad y la selección por estrictos criterios de mérito y capacidad. Esto es, es una medida manifiestamente opuesta a las garantías objetivas de cumplimiento de los principios constitucionales sobre el acceso al empleo público, que el

legislador estaría obligado a tutelar. Que las Cortes Generales y esos pocos Parlamentos autonómicos que han legislado a raíz del EBEP no se hayan atrevido o no hayan estimado necesario vedar la influencia directa de los representantes sindicales en los procedimientos de selección para el acceso al empleo público dice muy poco y nada bueno de esa cultura política nuestra.

Dicho lo cual, es claro que el EBEP tampoco obliga a incluir mediante norma de desarrollo o convenio colectivo la garantía de presencia de los sindicatos en tales órganos y que no impide que se regule, en cambio, su composición con criterios exclusivamente técnicos o que se establezca que esa composición debe acordarse por el órgano administrativo competente para ello con exclusión de cualquier propuesta de entidades u órganos ajenos a la propia Administración. A juicio de quien suscribe, una garantía semejante de la «imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección», que es un principio que establece de manera expresa el propio EBEP [art. 55.2.c)], debería contenerse en las leyes de desarrollo del mismo, para eliminar cualquier excusa legal y alejar definitivamente de nuestras Administraciones el riesgo de clientelismo sindical que las ha invadido durante tanto tiempo.

De otro lado y para reforzar esas mismas garantías de imparcialidad e independencia de los órganos de selección, en materia tan sensible, parece oportuno dar cumplimiento a la previsión del artículo 61.4 del EBEP, que responde a una de las sugerencias novedosas y más interesantes de la Comisión de expertos: «Las Administraciones públicas podrían crear órganos especializados y permanentes para la organización de los procesos selectivos, pudiéndose encomendar estas funciones a los Institutos y Escuelas de Administración Pública».

Esta última previsión, en lo que atañe a ciertas Escuelas o Institutos de Administración Pública ya tiene algunas manifestaciones efectivas, pues tanto el Instituto Nacional de Administración Pública como los Institutos semejantes de algunas Comunidades Autónomas tienen encomendada esa función en lo que se refiere a la selección de determinados cuerpos de funcionarios. Pero ni este tipo de encomiendas o competencias están generalizadas, ni tienen por qué hacerse a favor de los Institutos o Escuelas de Administración Públicas de cada Comunidad Autónoma. Al contrario, puede tratarse de un órgano independiente *ad hoc* o, si procede o se estima oportuno, de una agencia o autoridad independiente.

A juicio de quien suscribe, un modelo de referencia puede ser el de la Oficina de Selección de Personal de la Unión Europea (Decisión de 25 de julio de 2002), creada conjuntamente por las distintas instituciones de la Unión. Esta Oficina (EPSO, por sus siglas en inglés) tiene como misión fundamental organizar oposiciones o concursos generales para el nombramiento de los funcionarios de dichas instituciones, estableciendo listas de reserva para que cada institución pueda efectuar los oportunos nombramientos. Además y en virtud de un acuerdo con cualquier institución, oficina o agencia europea, la propia EPSO se encarga de organizar procedimientos concretos de selección de los funcionarios o agentes de esas instituciones, oficinas o agencias.

Se trata de un órgano de naturaleza esencialmente técnica, que actúa con independencia aplicando las disposiciones del Estatuto de los Funcionarios de la Unión Europea y los criterios y principios en materia de política de selección y contratación fijados de común acuerdo por los Secretarios Generales de las instituciones. A la propia EPSO le corresponde por ello elaborar métodos y prácticas de selección «sobre la base de las mejores prácticas, de conformidad con los perfiles profesionales definidos para las distintas categorías de personal». Como órgano formado por expertos, en su consejo de administración —que no en

los tribunales de selección— solo participan tres representantes del personal y «en calidad de observadores».

No sería difícil seguir ese mismo modelo, con las variantes oportunas, en las Administraciones públicas internas más grandes, como la del Estado y las de las Comunidades Autónomas e inclusive algunas entidades locales. De hecho, esa opción fue expresamente contemplada en el Llibre Blanc de la Funció Pública Catalana publicado en 2005 (págs. 149-151). Sin embargo, no se ha introducido en ninguna de las Leyes de desarrollo del EBEP aprobadas hasta la fecha —Ley 10/2010, de 9 de julio de la Comunidad Valenciana y Ley 4/2001, de 3 de marzo de Castilla-La Mancha—. Tampoco en otros anteproyectos más novedosos que se conocen, como el de la Ley de Empleo Público de Aragón y el de la Ley de Empleo Público del País Vasco, aunque algunos de sus preceptos permitirían crear quizá órganos semejantes.

**5.** Tampoco se puede decir que esas Leyes de desarrollo del EBEP recientes incluyan grandes novedades por lo que se refiere a los sistemas y procedimientos de selección. Sin embargo, en esta materia el EBEP admite un amplio abanico de posibilidades.

Conviene distinguir, dentro de las prescripciones del artículo 61 lo que son reglas y principios básicos de obligado cumplimiento, que condicionan el contenido de la legislación de desarrollo, y las que constituyen normas abiertas o de carácter finalista.

A) De las primeras hay que empezar por destacar el carácter abierto a la libre concurrencia que deben tener los procedimientos de selección como regla general. No cabe, pues, arbitrar procedimientos restringidos sino en los casos concretos previstos en el artículo 61.1, que son solo dos: los procedimientos de promoción interna y en los supuestos de discriminación positiva previstos en el propio EBEP. Aunque nada se diga de manera más precisa en el texto de esta Ley básica, está claro que para la promoción interna cabe reservar determinadas plazas de acceso y que los procedimientos correspondientes pueden ser restringidos o conjuntos con los que se organicen por el turno libre, siempre que respeten los principios generales de acceso (art. 18.1). En cuanto a las medidas de discriminación positiva, la única que contempla el EBEP es la relativa a las personas con discapacidad (art. 59).

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que la Disposición Transitoria Segunda permite también la realización de pruebas restringidas por el sistema de concurso-oposición para lo que denomina promoción interna para acceder a cuerpos y escalas de funcionario por parte del personal laboral fijo que, a la entrada en vigor del propio EBEP, estuviera desempeñando funciones propias de personal funcionario o pasara a desempeñarlas en virtud de pruebas convocadas antes de esa fecha. Este supuesto, comúnmente denominado de funcionarización o promoción cruzada, se admite sólo con carácter transitorio. Por tanto, no cabrá organizar procedimientos de selección en turno restringido si la determinación como funciones reservadas a funcionarios de las que desempeñen empleados con contrato laboral fijo se establece con posterioridad a la entrada en vigor del EBEP.

Asimismo tiene carácter transitorio la posibilidad de aprobar convocatorias de consolidación de empleo temporal, en cuanto que solo puede beneficiar a personal no fijo que viniera desempeñando cuerpos o

plazas de carácter estructural antes del 1 de enero de 2005. Esta posibilidad no puede ser ampliada, pues, por la legislación de desarrollo de las Comunidades Autónomas a personas que hayan accedido a los empleos temporales después de aquella fecha. Por lo demás, el procedimiento de acceso diseñado para este caso por la Disposición Transitoria Cuarta del EBEP es un típico concurso-oposición, con la peculiaridad de que en la fase de concurso puede valorarse de manera específica la experiencia en los mismos puestos de trabajo objeto de la convocatoria, lo que ya supone una considerable ventaja de partida para los interesados. Sin embargo, en estos casos no cabe utilizar un procedimiento restringido, ya que esa Disposición Transitoria se remite al artículo 61.1, que no contempla excepción concreta al procedimiento abierto en tales casos, ya que no puede confundirse consolidación de empleo temporal y promoción interna.

B) La segunda regla imperativa sobre los sistemas y procedimientos de selección es que, en el caso de los funcionarios, los sistemas aplicables con carácter ordinario son los de oposición y concurso-oposición y deben incluir, en todo caso, una o varias pruebas para determinar la capacidad de los aspirantes (art. 60.6). Con ello quieren decirse varias cosas. Primero que hoy en día tan ordinario es el procedimiento de oposición, que integra solo pruebas de capacidad como el de concurso-oposición, que incluye junto a aquéllas la valoración de méritos. En este sentido, el EBEP es realista o coherente con la evolución de la práctica administrativa de las últimas décadas. Bien entendido que, de conformidad con la jurisprudencia y con las propuestas de la Comisión de expertos, en los casos en que se utilice el concurso-oposición, solo se podrá otorgar a la valoración de méritos una puntuación que no determinará, en ningún caso, por sí misma el resultado del proceso selectivo. Quiere ello decir que el acceso a la función pública de carrera exigirá en todo caso un examen competitivo de demostración de “capacidades” y a ello confía en esencia el legislador básico, conforme a la tradición histórica, la garantía del principio de igualdad en el acceso.

Pero las concesiones a la tradición acaban con esa única exigencia de medir las capacidades, ya que el artículo 61.2, en su segundo párrafo acepta una amplia gama de pruebas posibles. Las pruebas selectivas, en efecto, no tienen ya por qué ser memorísticas y formales, pues pueden consistir en la comprobación de los conocimientos, ciertamente, pero también de la capacidad analítica de los aspirantes, expresados unos y otra de forma oral o escrita. También pueden consistir en la realización de ejercicios que demuestren la posesión de habilidades y destrezas, lo que parece aludir a destrezas relacionadas con el manejo de aparatos o maquinaria o bien a las destrezas propias de un oficio determinado o para la ejecución de ciertas tareas concretas. Igualmente las pruebas pueden consistir en la comprobación del dominio de lenguas extranjeras, lo que resulta cada vez más necesario en la época que nos toca vivir y en nuestro ámbito europeo. En fin, la valoración de la capacidad de los aspirantes puede consistir en la superación de pruebas físicas.

Como es lógico, el procedimiento de oposición —o la fase de oposición que se añade al concurso de méritos—, que cabe definir precisamente como la de realización de esas pruebas en concurrencia, puede combinar unos y otros tipos de ejercicios o limitarse a una sola prueba. A este respecto todas las posibilidades están abiertas. Cabe incluso establecer un procedimiento de selección en varias fases, una de preselección de candidatos que reúnan determinadas capacidades contrastadas, con los que formar una lista inicial o de reserva y la selección propiamente dicha para vacantes existentes, de acuerdo con la oferta de empleo público. Pues lo único que requiere el EBEP es que haya una o varias pruebas de capacidad.



Ahora bien, según el primer párrafo del artículo 61.2, los procedimientos de selección deben cuidar especialmente la conexión entre el tipo de pruebas a superar y la adecuación al desempeño de las tareas de los puestos de trabajo convocados, incluyendo las pruebas prácticas que en su caso sean precisas. Esta regla de finalidad o directiva fija el criterio que debe de tenerse en cuenta para diseñar cada procedimiento. Su aplicación correcta debería llevar en el futuro a flexibilizar el modelo de oposición que aun hoy se aplica de manera muy generalizada.

No con ello se quiere decir que debe desaparecer por completo el tipo de oposición clásica en nuestro país o que el EBEP impulse su desaparición. Con independencia de que ya hoy en día la mayoría de las oposiciones no se limitan a la realización de pruebas memorísticas, sino que incluyen también ejercicios prácticos, pruebas de conocimiento de idiomas y otras destinadas a valorar la capacidad analítica, mantener este modelo puede ser apropiado en algunos casos. Pensemos, por ejemplo, en el acceso a cuerpos de abogados o letrados de las diferentes Administraciones, caso en el que parece apropiado valorar la amplitud y profundidad de los conocimientos jurídicos de los candidatos. Sin embargo, la oposición fundada esencialmente en la memorización de un temario resulta manifiestamente inadecuada para la mayor parte de los cuerpos del grupo profesional C —y del B—, e inclusive para el acceso a muchos cuerpos técnicos o especiales del grupo A. El EBEP abre la puerta a una modificación radical de los procedimientos de selección en estos casos.

C) Por el contrario el EBEP exige nada menos que una reserva de ley para acceder a la condición de funcionario por concurso, garantizando así la excepcionalidad de este sistema. Sigue de esta manera las recomendaciones de la Comisión de expertos, que se explican por la desconfianza hacia el concurso, derivada de esa práctica administrativa tan extendida que consiste en diseñar el baremo de méritos en función de las capacidades de aquellos candidatos a los que *a priori* se desea seleccionar.

El problema es que el artículo 61.7 considera el concurso como uno de los sistemas ordinarios de selección del personal laboral fijo, junto con los de oposición y concurso-oposición. Esta regla reduce las garantías de acceso en condiciones de igualdad, a la luz de la experiencia. Y es un problema que se agrava a tenor de la tendencia a extender el ámbito del empleo público laboral, que se viene observando últimamente a través de distintas fórmulas. Ya hoy en día la mayor parte del personal al servicio de las entidades locales es personal laboral, que puede ser seleccionado por concurso, como sin duda sucede en un alto porcentaje de casos. Sin duda también la desviación clientelar que afecta a la selección de los empleados públicos es mayor en las entidades locales que en otras Administraciones. Por ello, admitir el concurso como procedimiento ordinario facilita la difusión de tales desviaciones. Además, la multiplicación de entidades públicas instrumentales de todo tipo, en los tres niveles territoriales de gobierno, cuyo personal es muy mayoritariamente contratado amplía igualmente las posibilidades de selección mediante simples concursos de méritos. En fin, conforme al artículo 9.2 del EBEP la reserva de funciones a funcionarios públicos se reformula de manera más abstracta, mediante conceptos indeterminados, lo que puede dar lugar a que el legislador de desarrollo decida *pro futuro* incrementar el listado de funciones o puestos de trabajo que pueden ser desempeñados por personal laboral.

Ello no obsta a que las leyes de desarrollo del EBEP puedan poner coto a la utilización de este procedimiento de selección cuando se aplica al personal laboral fijo. Pues, aunque se trate de un sistema

ordinario según la legislación básica, no está vedado que aquellas leyes determinen la preferencia por la oposición o concurso-oposición también en estos casos o que definan con más precisión los supuestos y criterios para optar por uno u otro tipo de selección del personal laboral. En la práctica, alguna Ley reciente — la citada Ley 4/2001, de Castilla-La Mancha— ya ha establecido supuestos concretos en que cabe utilizar el concurso, pero para el ingreso en cuerpos de funcionarios y no para la contratación de personal laboral fijo. Ahora bien, la agilidad que permite el concurso puede ser también un acicate para la huida hacia el régimen laboral en el empleo público, especialmente en las Administraciones locales.

A mi modo de ver, no está justificado en razones objetivas que existan diferentes reglas sobre los sistemas de selección para el personal funcionario de carrera y el personal laboral fijo, que en la práctica goza de una sólida garantía de estabilidad en el empleo y mucho más tras la aprobación del EBEP. Dicho sea sin perjuicio de que puedan perderlo en virtud de expedientes de regulación de empleo, que sin embargo son y serán muy excepcionales en las Administraciones públicas, como demuestra su escasa utilización en períodos de crisis tan aguda como la actual. Mejor sería unificar dichas reglas y aceptar el concurso como sistema excepcional también para reclutar personal laboral fijo. Algún documento reciente, como el borrador de anteproyecto de Ley de Empleo Público del País Vasco se inclina en esa dirección.

D) El artículo 61.5 del EBEP dispone que las pruebas selectivas para el ingreso al empleo público podrán completarse con la superación de cursos, períodos de prácticas, exposición curricular de los candidatos, pruebas psicotécnicas o realización de entrevistas, así como que podrán exigirse reconocimientos médicos.

No precisa el EBEP si estas previsiones complementarias han de formar parte o no del propio proceso selectivo, ni siquiera si deben tener o no valor selectivo por sí mismas. Como sabemos nuestra práctica administrativa ha venido privando de significado selectivo a los períodos de prácticas, así como, en realidad, a los cursos posteriores a la celebración de oposiciones, aunque se llamen cursos selectivos. Nada impide que lo puedan tener, si así lo dispone la legislación de desarrollo. Ahora bien, un período de prácticas con verdadero valor selectivo equivale a un período de prueba, en el que cabe verificar las capacidades formalmente demostradas en el procedimiento previo de oposición y la actitud o talante y espíritu de servicio del candidato. Por eso la legislación de desarrollo puede introducir, sin duda, esos períodos de prueba, con las debidas garantías.

Por el contrario parece lógico que las exposiciones curriculares y las entrevistas formen parte de las mismas pruebas selectivas. Aunque por esta razón hubiera sido mejor referirse a ellas en el artículo 61.2, segundo párrafo, no cabe otra interpretación, ya que no tiene ningún sentido exigir una exposición curricular o realizar una entrevista «para asegurar la objetividad y racionalidad de los procesos selectivos» al margen o con posterioridad a las propias pruebas. En fin, la realización de pruebas psicotécnicas y reconocimientos médicos más que un complemento son también una parte del proceso selectivo, como sucede hoy en día cuando se practican —por ejemplo, para el ingreso en los Cuerpos de Policía—, y en realidad son pruebas destinadas a verificar la posesión del requisito de capacidad funcional para el desempeño de las tareas correspondientes.

De todas estas previsiones, la que requiere mayor comentario es la entrevista, en cuanto que puede ser una prueba o trámite puntuable e inclusive con un porcentaje elevado del total de la puntuación. Siendo así, la

discrecionalidad que conlleva la valoración del candidato a través de una entrevista —que no es una prueba oral de conocimientos— suscita dudas sobre los riesgos de arbitrariedad o favoritismo que genera. Sin duda las entrevistas pueden ser útiles y apropiadas como método de selección si se eliminan tales riesgos. Para ello es necesario otorgar a la entrevista un peso moderado y nunca decisivo en el conjunto del proceso de selección, establecer de manera clara y firme que las entrevistas deben ser realizadas por expertos o profesionales de la selección y adoptar medidas de transparencia, ya sea el carácter público de la entrevista o, en su caso, el registro de la misma en soportes audiovisuales para constancia de su contenido y resultado.

**6.** El EBEP apenas contiene determinaciones sobre los procedimientos de selección de los funcionarios interinos y nada dice sobre la selección del personal laboral con contrato temporal. Recordemos que en relación con los primeros se limita a establecer que su selección ha de realizarse por procedimientos ágiles, que en todo caso han de respetar los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad. Algo que parece obvio, pero que no está de más recordar en el texto de la Ley. Ahora bien, la ausencia de mayores precisiones es sensible, sobre todo porque el porcentaje de empleados públicos interinos o temporales es muy alto, particularmente en la Administración local, pero también en la mayoría de las Comunidades Autónomas, y no tiene visos de reducirse sustancialmente en un futuro próximo. Además, como ya se ha dicho, una parte significativa de ese personal se mantiene después largo tiempo en el servicio y acaba pugnando por soluciones de consolidación de empleo temporal ventajosas.

Las leyes de desarrollo del EBEP deberían por ello especificar las fórmulas posibles para la selección de este tipo de personal en precario, con el fin de garantizar en la mayor medida posible los principios constitucionales. A tal efecto, parece lógico armonizar o aplicar unas reglas comunes a la selección de interinos y del personal laboral temporal, pues la de este último no debe quedar en un limbo legal ni dar pie a fórmulas de contratación directa sin previa selección objetiva de ningún tipo.

Debe tenerse en cuenta al respecto que los principios rectores del acceso al empleo público contemplados en el artículo 55 del EBEP, los requisitos generales del artículo 56 y siguientes y las reglas sobre composición de los órganos de selección del artículo 60 son aplicables a la selección de todos los empleados públicos y, por tanto, también a la del personal interino y temporal. Lo que puede cambiar son los procedimientos de selección, ya que las normas del artículo 61 están pensadas obviamente para la selección de funcionarios de carrera y del personal laboral fijo.

Es lógico que para la selección de personal en precario puedan utilizarse procedimientos de valoración exclusiva de méritos, así como la formación de listas de espera derivadas de procesos selectivos anteriores o inclusive de una convocatoria previa de preselección compuesta de pruebas de determinación de la capacidad. En todo caso es necesario garantizar la transparencia y objetividad de estos procesos.

**7.** Es importante, en cambio, que la Disposición adicional primera del EBEP haya previsto la aplicación de los principios que rigen el acceso al empleo público (art. 55 y 59) a las entidades del sector público excluidas de su ámbito de aplicación. Aunque se alude solo a los principios y no a otras reglas de garantía de los mismos, esa norma implica confirmar que las sociedades mercantiles, fundaciones y consorcios con

forma de personificación privada que forman parte del sector público no pueden quedar al margen de dichos principios ni pueden contratar personal a la manera de un empresario privado, ya que sus trabajadores son empleados públicos, sustantivamente hablando. No cabe, pues, utilizar la vía de las formas jurídicas privadas de organización para eludir los principios constitucionales de acceso al empleo público, de la misma manera que esas entidades de naturaleza jurídica privada no pueden eludir hoy la aplicación del Derecho comunitario de la contratación pública, en garantía de los principios de publicidad y concurrencia.

Ciertamente, el EBEP no va más allá y, por tanto, no precisa en qué forma deben aplicarse los consabidos principios por tales entidades, ni las consecuencias jurídicas de no aplicarlos. Pero introduce una brecha en la tendencia a fuga del Derecho público a través de la constitución de sociedades, fundaciones, consorcios y figuras similares, que debe ser completada por obra de las leyes de desarrollo y, en su caso, con la colaboración de la jurisprudencia.

**8.** El EBEP, por tanto, si bien anclado a los principios jurídicos tradicionales que rigen el acceso al empleo público, cuya aplicación efectiva pretende reforzar, permite una profunda renovación en todo lo referente a los sistemas, procedimientos y pruebas de selección. Constituye, pues, una legislación básica de mínimos, que propone alternativas y sugiere soluciones, pero que al mismo tiempo deja un amplio margen para concretarlas en manos de los legisladores de desarrollo, estatal y autonómico, general y especial.

No obstante, hasta ahora y por lo que se refiere a la regulación de selección de los empleados públicos, el EBEP no ha sido apenas objeto de desarrollo y sobre todo de un desarrollo innovador, pues las escasas leyes de función pública aparecidas desde entonces se limitan a reproducir —innecesariamente— las normas básicas con muy pequeñas adiciones. Sea por el peso de la rutina o de los intereses creados —que son muchos y poderosos—, sea porque no se ha considerado cuestión urgente avanzar en las reformas del empleo público, o por las dudas sobre qué hacer y sobre las consecuencias de los cambios que aquella legislación básica propicia, la situación normativa es la descrita: un EBEP apenas desarrollado y aplicado y el mantenimiento de la vigencia de la legislación anterior.

Y en esto ha llegado la crisis económica, que, por cierto, no puede considerarse causa directa y principal de esa ausencia de desarrollo normativo, aunque se haya utilizado por algunos responsables políticos expresamente como excusa para no llevarlo a cabo. Pero en todo caso la gravedad y duración de la crisis nos obliga a preguntarnos si afecta en algo y en qué medida afecta a las previsiones legales en materia de selección.

Por de pronto la crisis económica ha tenido como efecto una reducción a mínimos de la oferta de empleo público de todas las Administraciones, especialmente significativa a partir de 2011, lo que supone a su vez una drástica reducción de las convocatorias de acceso. De hecho, una buena parte de las pocas que se tramitan en la actualidad corresponden al desarrollo de la oferta de empleo público de ejercicios anteriores, mientras que otras muchas previstas han sido suspendidas en virtud de disposiciones de diverso tipo. Estamos en una época en la que es previsible que ingresen el empleo público pocos efectivos, ya que el ajuste en el número de los mismos exigido o motivado por la necesidad de controlar el déficit público se está realizando fundamentalmente por la vía de la congelación de los nuevos ingresos. Aparte otras consecuencias importantes, por lo que aquí interesa esta política supone que durante los próximos años —y

no sabemos cuantos— la selección de nuevo personal no será la mayor preocupación en materia de empleo público.

La propia reducción de la oferta tiene a su vez otras dos consecuencias. La primera es que los escasos procedimientos de selección que se convoquen serán objeto de una demanda incrementada, incluso de manera exponencial, lo que planteará problemas de gestión de esos procesos. La segunda es que muy probablemente se va a incrementar aun el porcentaje de personal interino y temporal, ya que el reclutamiento de este tipo de personal no está condicionado por la tasa de reposición de efectivos que figura en las Leyes de Presupuestos y porque los límites que esas mismas Leyes imponen a la asunción de nuevo personal en régimen temporal son más abstractos e indeterminados (para cubrir «necesidades urgentes e inaplazables», etc.) y en la práctica no limitan tanto la capacidad de decisión de las diferentes Administraciones. Los verdaderos límites de estas últimas para nombrar nuevos interinos y contratar personal temporal son los que derivan de la escasez de recursos económicos y no del marco legal.

A la vista de lo expuesto podría pensarse que no hay en este momento razones que aconsejen abordar reformas novedosas en materia de acceso y que basta quizá con adoptar algunas medidas que permitan hacer frente a la tramitación de procesos de selección masivos, así como mejorar en su caso las fórmulas de selección del personal interino o temporal. En mi opinión, esa es una visión reductiva y a corto plazo, que no tiene en cuenta otras transformaciones de mayor calado.

De hecho, la crisis económica está evidenciando que nuestro modelo de empleo público necesita reformas en profundidad, ya que constituye un sistema demasiado estático, inflexible e improductivo. Las reformas han empezado por los más urgentes —reducción progresiva de efectivos, rebajas retributivas, supresión de algunos derechos, ampliación de jornada, etc. —. Pero no van a detenerse ahí, si se quiere resolver el problema básico, que es de falta de eficiencia y productividad. De hecho, la crisis ha llevado ya a modificar *de facto*, aunque no en la letra de la ley, el modelo de negociación colectiva que se plasma en el EBEP. Y, a medio plazo, va a exigir probablemente replantearse otros aspectos, como las modalidades de jornada, la suspensión parcial o transitoria de la situación de servicio activo, las reglas de movilidad voluntaria y forzosa del personal, el propio sistema retributivo, etc. No solo se detecta la tendencia a una Administración más reducida y con menos efectivos —aunque el proceso de adelgazamiento puede ser lento y gradual— sino también hacia un régimen de empleo público más flexible, que quizá no garantice en la misma medida que hasta ahora esa situación de hiperseguridad en el empleo de la que hoy en día gozan no solo los funcionarios de carrera sino también otros muchos empleados públicos con contrato laboral.

Ahora bien, esas transformaciones del régimen del empleo público que se están abriendo paso y cuya extensión y consolidación va a depender probablemente de la profundidad y duración misma de la crisis económica, invita a replantear algunas ideas también en materia de selección. Pues si, como se ha dicho, el procedimiento tradicional de la oposición es coherente con la garantía de “un trabajo para toda la vida”, las grietas que se abren en esta concepción histórica de la función pública han de afectar al propio modelo de selección.

Lo que las Administraciones públicas necesitan son procedimientos ágiles y flexibles, adaptados a las necesidades de cada servicio o área, que resulten atractivos para profesionales cualificados y que se puedan resolver en un plazo razonable y con buenos resultados, esto es mediante la selección del tipo de empleado que la Administración necesita en cada momento. Para conseguirlo y a mi modo de ver, las claves y las

orientaciones se encuentran ya en el propio EBEP. Y por eso mismo la situación de crisis no debería ser un obstáculo sino un motivo para desarrollarlo, sino todo lo contrario.

## 9. Veamos, en tal sentido, algunas propuestas.

Como ya se ha dicho, la primera consiste en reforzar las garantías de cumplimiento de los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso, hoy desfallecientes en algunas Administraciones. Para eso lo fundamental limitar a los estrictos casos en que esté justificado la utilización del procedimiento de concurso, así como el nombramiento de interinos y personal temporal y los procedimientos de consolidación, que suelen ser ocasión o fuente de favoritismos. Pero sobre todo es necesario reforzar la profesionalidad y especialización de los órganos de selección, pues, como se advierte desde hace mucho tiempo en la mayoría de los ordenamientos jurídicos —empezando por los anglosajones— la garantía fundamental está en el órgano que selecciona, es decir, en su composición. Debería pues exigirse y cuidarse que todos los miembros respondan a los requerimientos de imparcialidad y profesionalidad que están inscritos en el EBEP y que no están vinculados a ningún tipo de organización o grupo que pueda intereses en el proceso de selección, como pueden ser los sindicatos y asociaciones de empleados públicos.

En segundo lugar y en conexión con lo anterior, debería crearse en las Administraciones estatal y autonómicas e inclusive en grandes corporaciones locales un órgano técnico especializado en la organización y supervisión de la selección de personal, siguiendo por ejemplo el modelo de la EPSO de la Unión Europea o de las *Civil Service Commissions* de los países anglosajones. Se trataría de un órgano compuesto de expertos en la materia, integrado en la Administración general o, si se prefiere, dotado del estatuto de agencia independiente. Su finalidad principal sería organizar los procesos selectivos a solicitud de los departamentos o entidades públicas interesadas, sobre la base las necesidades y condiciones que se les indiquen por aquéllos y garantizando el estricto cumplimiento de las normas jurídicas que rigen los procesos de selección. Dentro de este marco correspondería a dicho órgano especializado proponer el sistema de selección y el tipo de pruebas más adecuado para cada ocasión, así como designar los miembros de cada órgano de selección.

La creación de una estructura semejante podría servir también para otro objetivo que hay que considerar indispensable, como es la revisión y modificación de los procedimientos de selección actualmente en vigor para que ganen en eficacia y agilidad. La comisión u oficina técnica que se propone ejercería en tal sentido como *think tank*, centro de estudio y órgano consultivo del respectivo Gobierno en la materia.

Pues sin duda es preciso diversificar y superar los modelos rígidos de aplicación general. Así, el sistema de oposiciones basadas en la exposición de conocimientos memorísticos —aunque completada con otras pruebas prácticas— merece la pena mantenerlo si acaso para cuerpos muy determinados del grupo A, en los que sea necesaria la posesión exhaustiva de conocimientos de una materia. Pero es un procedimiento que debe ser superado en la mayoría de los casos. Sobre todo, carece de sentido aplicarlo a la selección de funcionarios de los grupos inferiores al A, y particularmente a los cuerpos generales y otros destinados a la realización de tareas administrativas o de apoyo, cuyos miembros deben aportar una amplia polivalencia. Lo mismo puede decirse para la selección de personal laboral de categorías equivalentes. En vez de aplicar un modelo unitario, conviene reflexionar sobre cuales son las pruebas más adecuadas en cada caso a las

tareas a desempeñar por los empleados que resulten seleccionados. En ocasiones bastará quizá con valorar ciertos conocimientos de cultura general y quizá —y esto es siempre deseable— de idiomas extranjeros; en otros casos habrá que exigir conocimientos especializados o la demostración de destrezas prácticas. En función de las circunstancias, deberá determinarse también si procede una fase previa de valoración de méritos. En fin, habrá que analizar cuándo es conveniente introducir trámites de entrevista o exposición curricular u otras pruebas complementarias como las que menciona el EBEP. Es evidente que no todos los procesos selectivos deben ajustarse a un mismo patrón. Pero además es preciso que las variantes respondan a criterios técnicos justificados y no, como tantas veces sucede hoy, a razones de mera conveniencia.

Sin duda puede ser útil para los cuerpos de carácter interdepartamental y más aun los del grupo C, regular el procedimiento en dos fases, una de preselección y otra de selección propiamente dicha, a que nos hemos referido ya. La fase inicial destinada a crear un lista o grupo de reserva mediante una prueba sencilla y válida para un período plurianual permite después proceder a una selección más detenida entre un número de aspirantes limitado, al tiempo que puede utilizarse para la el nombramiento de interinos. Pero debe quedar claro que la preselección no confiere mayores derechos y que no tiene eficacia indefinida.

Otra de las medidas a considerar es regular un período de prueba para los funcionarios, como ya existe en el Derecho laboral. No se trata de una medida que se pueda generalizar, pero sí decidir para determinados procesos de selección. La Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público también la recogió en su informe, si bien con ciertas condiciones, pues debe ser un periodo breve y en todo caso una eventual no superación del período debe de justificarse de manera circunstanciada, para evitar la arbitrariedad.

Igualmente y en el contexto de una reforma del empleo público que pretenda aumentar considerablemente la flexibilidad del sistema y racionalizar la ordenación del empleo público, podría ser necesario fomentar y facilitar los procesos de promoción interna. No solo los de carácter vertical, sino también los de carácter horizontal, por usar la terminología del artículo 16 del EBEP, esto, es el acceso a otros cuerpos o escalas (o especialidades) del mismo grupo o subgrupo de clasificación profesional. El objetivo debe ser que cada Administración aproveche al máximo los efectivos de que disponga, ante las circunstancias cambiantes. Por eso, en el marco de los planes de empleo o conforme a otros instrumentos de ordenación deben arbitrase los procedimientos restringidos que permitan cumplir esos objetivos.

Tanto este último tipo de medidas como la mayor agilidad de los procedimientos de selección del personal fijo deberían contribuir a reducir el número de interinos y de personal con contrato temporal. En cualquier caso y respecto de de este personal en precario se hace preciso establecer en la legislación de manera clara y firme la obligación de todas las Administraciones de proceder a su selección mediante procedimientos objetivos y transparentes, que deben gestionarse por los mismos órganos de selección imparciales. Sería conveniente incluso tipificar en normas legales o reglamentarias los procedimientos utilizables y sus requisitos. Debería establecerse además que son nulos de pleno derecho de los nombramientos y de los contratos de personal interino y temporal que se lleve a cabo sin cumplir esos principios y los límites legales que se dispongan para hacerlos efectivos, sin perjuicio de las responsabilidades penales o disciplinarias a que hubiera lugar. La nulidad de pleno derecho permitiría así la revisión de oficio de los nombramientos y decisiones de selección de ese personal en cualquier momento.

En fin, por lo que se refiere al personal laboral de las entidades del sector público no incluidas en el ámbito de aplicación del EBEP —sociedades, fundaciones y, en su caso, consorcios con forma jurídica de derecho privado—, el correcto desarrollo de la Disposición adicional primera del EBEP exige que cuenten también con procedimientos propios de selección, inspirados en los del derecho público, aunque dotadas de la necesaria agilidad. Una fórmula adecuada, similar a la prevista por la Ley de Contratos del Sector Público para la adjudicación por tales entidades de los contratos públicos regulados por esta Ley, sería imponer que contaran con protocolos o instrucciones internas de selección de personal que reflejen los principios del artículo 55 del EBEP. Instrucciones o protocolos internos que deberían ser aprobados por la Administración de tutela.

En resumen, cabe avanzar a través de las reformas legales del empleo público que están por llegar en la mejora del sistema de selección, sobre la base de los dos ejes que se deduce de lo expuesto: reforzar las garantías de igualdad y dotar de mucha mayor agilidad y flexibilidad a los procesos de selección. No obstante, como en cualquier otra parcela del sistema de empleo público, lo decisivo no es lo que se establezca en la letra de la ley, sino en cómo se aplique ésta. Para ello se requiere un cierto cambio de la cultura política y de los usos administrativos, que las reformas legales pueden fomentar, pero no conseguir por sí mismas.