



**UNIVERSIDAD DE JAÉN**  
*Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas*

## Trabajo Fin de Grado

**JOVEN AUNQUE SOBRADAMENTE PREPARADO  
(JASP). FACTORES QUE DIFICULTAN EL ACCESO  
AL EMPLEO PÚBLICO DE LOS JÓVENES  
ESPAÑOLES**

**Antonia Albánchez Lorite**

**Junio, 2014**





**JASP: Factores que dificultan el acceso al Empleo Público de los  
Jóvenes Españoles.  
Grado en Gestión y Administración Pública  
Curso 2013-2014**

## ÍNDICE

Resumen/abstract

### PARTE I. MARCO GENERAL

1. INTRODUCCIÓN.....	1
2. METODOLOGÍA .....	3
2.1 Objetivos .....	4
3. MARCO TEÓRICO .....	4
3.1 Posición de los jóvenes en el mercado de trabajo .....	4
3.1.1 La situación de los jóvenes según el sexo .....	7
3.1.2 La situación de los jóvenes según la edad .....	8
3.1.3 Problemas detectados .....	9
3.2 La brecha demográfica .....	10
3.3 Las diferencias en las estimaciones del desempleo según la EPA y el SEPE .....	12
3.4 El nivel de instrucción de los jóvenes que buscan empleo .....	14
3.5 ¿Qué opciones tienen los jóvenes españoles en España? .....	16

### PARTE II. EMPLEO PÚBLICO

4. EL ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO .....	21
4.1 La Oferta de Empleo Público .....	23
4.2 Requisitos para el acceso.....	24
4.3 Sistemas selectivos .....	25
4.4 Órganos de selección.....	28
4.5 La selección de personal interino y temporal.....	29
4.6 El personal directivo.....	29

### PARTE III: ESPACIO EUROPEO DE EDUCACIÓN SUPERIOR

5. BOLONIA Y LA MAGNA CHARTA UNIVERSITARIUM (1988-1998).....	31
6. INTEGRACIÓN DEL SISTEMA UNIVERSITARIO ESPAÑOL EN EL EEES .....	32
7. TITULACIÓN Y ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO.....	33
8. NUEVA TITULACIÓN DE MÁSTER UNIVERSITARIO .....	35

10. CONCLUSIONES .....	35
11. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	37

## **Resumen**

El presente trabajo pretende evidenciar los factores que están dificultando a los jóvenes españoles el acceso al empleo público. Tras el análisis cuantitativo a partir de distintas fuentes estadísticas consultadas, se parte de una situación generalizada de desempleo de este sector poblacional, observándose una estrecha relación entre el nivel de instrucción y la tasa de desempleo. La creación del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES), tras la Declaración de Bolonia, ha supuesto un cambio radical en las enseñanzas universitarias y un paso hacia una mayor cualificación de los jóvenes españoles. La adecuación al EEES de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del empleado público, reguladora de las titulaciones exigidas para el acceso al empleo público, resulta una cuestión crucial en este aspecto, sin embargo su inexactitud a día de hoy acompañado del irregular funcionamiento del propio Sector Público, condicionan su entrada a los jóvenes sobradamente preparados.

**Palabras clave:** Jóvenes, desempleo, Espacio Europeo de Educación Superior y empleo público

## **Abstract**

This paper aims to highlight the factors that are hindering the Spanish youth to access to public employment. After quantitative analysis from different statistic sources, we start from a generalized situation of unemployment in this population sector, showing a close relationship between the level of education and unemployment. The creation of the European Higher Education Area (EHEA), after the Bologna Declaration, it has been a radical change in university education and a step towards further qualification of young Spaniards. The adaptation to the EHEA of Law 7/2007 of April 12, the Basic Statute of Public regulating employee, which regulates the qualifications required for access to public employment, it is a crucial issue in this point, but its inaccuracy nowadays accompanied by the irregular operation of public sector, determine the entry of youth amply prepared.

**Key-words:** Youth, unemployment, European Higher Education and Public Employment



## PARTE I. MARCO GENERAL

### 1. INTRODUCCIÓN

Actualmente, asistimos a una sociedad cada vez más exigente y mejor preparada, de ahí que la presente generación es conocida como la “generación mejor preparada de la historia”<sup>1</sup>. Sin embargo, a pesar de las continuas mejoras que han tenido lugar en el sistema educativo, desde hace unos años se observa cómo el desempleo se ha convertido en un grave problema que afecta de manera abismal a un grupo social español como son los jóvenes, imposibilitándoles el desarrollo de sus capacidades y aptitudes por falta de oportunidades laborales.

El trabajo que se presenta tiene como finalidad primordial exponer cuáles son los factores que vienen dificultando el acceso al mercado de trabajo, de manera general en el sector privado, y de manera específica en el Sector Público, a los jóvenes españoles en un contexto tan cambiante como el actual, en el que la presencia de la Unión Europea y la implantación de políticas comunitarias en el ámbito educativo, como la creación del Espacio Europeo de Educación Superior, vienen a ofrecer una amplia formación a los jóvenes estudiantes. Las nefastas circunstancias económicas que atraviesa España son las principales causantes de las dificultades en el acceso al mercado laboral en todos los sectores económicos y en todos los colectivos, y de manera particular en los jóvenes que pretenden ingresar al mercado de trabajo por primera vez tras finalizar con éxito sus estudios, ya sean universitarios o de cualquier otro nivel educativo. El término joven al que nos referimos, engloba a aquellos ciudadanos comprendidos entre los 16 años, edad mínima a partir de la que se puede trabajar legalmente<sup>2</sup>, y los 29 años, edad a partir de la cual se deja de ser joven, al menos, a efectos de la definición estadística utilizada por el INJUVE<sup>3</sup>. El desempleo representa un grave problema entre la población joven que cada vez ven más factible la huída hacía otro país extranjero en busca de mejores perspectivas laborales que les permitan asegurarse su medio de vida.

El presente trabajo es producto de una investigación “ad-hoc” dirigida especialmente a la población joven española. Como punto de partida se han consultado varias fuentes

---

<sup>1</sup> Según el Informe español sobre el Panorama de la Educación, Indicadores de la OCDE (2013).

<sup>2</sup> El artículo 6.1 del Estatuto de los Trabajadores, RDL 1/1995 de 24 de marzo, prohíbe taxativamente que los menores de 16 años de edad puedan acceder al mercado laboral.

<sup>3</sup> INJUVE, Informe Juventud en España. Este informe tiene una periodicidad cuatrienal, el último publicado fue en el año 2012.

estadísticas con la finalidad de ofrecer una visión holística acerca de la situación laboral y económica de este sector de la población. Las principales fuentes estadísticas consultadas han sido por un lado, la Encuesta de Población Activa (EPA) llevada a cabo por el Instituto Nacional de Estadística (INE) y de otro lado, las estadísticas de empleo llevadas a cabo por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), organismo autónomo de la Administración General del Estado, adscrito actualmente al Ministerio de Empleo y Seguridad Social al que se le encomienda diversas tareas relacionadas con el empleo. Los datos han sido analizados y segmentados por grupos de edad y sexo, aras de obtener una información más detallada y rica en contenido.

Así mismo, han resultado de gran utilidad los datos arrojados por el Observatorio GEM, que nos ha permitido conocer con qué grado de actividad emprendedora se cuenta en nuestro país y corroborar la creciente demanda que esta alternativa laboral ha resultado tener en los últimos tiempos. En último lugar, la extensa bibliografía consultada nos ha sido de gran ayuda para el desarrollo y término de esta labor.

La justificación de lo que aquí se presenta viene propiciada, en primer lugar, por las exigencias que el Real-Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la Ordenación de Enseñanzas Universitarias Oficiales, impone a los estudiantes para obtener la titulación de Grado. El mencionado RD indica que todas las enseñanzas oficiales de grado concluirán con la elaboración y defensa de un trabajo fin de grado, donde el alumno deberá demostrar los conocimientos, aptitudes y habilidades que ha adquirido a lo largo de su ciclo académico.

De otro lado, y con un carácter más personal, la justificación de este proyecto no puede estar más lejos de la realidad latente, pues lo que me lleva a sentir gran interés por el presente trabajo es la agobiante situación que vivimos los jóvenes españoles en referencia al mercado de trabajo. Una situación desesperante, si cabe, que obliga a muchos jóvenes, en el mejor de los casos, a someterse a una relación laboral en condiciones de suma precariedad, a tomar otras alternativas de empleo, como por ejemplo el autoempleo, o en última instancia a optar por el recurso a la emigración. Siendo esta la principal razón por la cual me he sentido muy comprometida con el proyecto, he de decir que existen otras varias razones que me llevaron a sentirme obligada con el mismo, pues resulta muy frustrante que siendo la generación mejor preparada de la historia española nos encontremos en unas circunstancias laborales tan adversas, pues contamos con los recursos necesarios para tener éxito gracias a los retos que en el marco de la Unión Europea se están logrando.



## 2. METODOLOGÍA

El trabajo que se presenta contiene una serie de cuestiones que resultan habitualmente difíciles de responder, puesto que requieren una investigación “ad hoc”, dirigida específicamente hacia los jóvenes desempleados. Afortunadamente, esta investigación existe y los datos necesarios para avanzar en el análisis de las condiciones de vida y dificultades de la juventud desempleada se encuentran recogidos, por lo que sólo es necesario ponerlos a disposición de a quiénes pueda interesar.

Dada la naturaleza de este estudio, la metodología empleada ha sido, en primer lugar, el análisis y la interpretación de datos cuantitativos recogidos de las principales fuentes de información que al efecto se han creído convenientes. El uso de información estadística viene marcado por la necesidad de representar los distintos fenómenos que a lo largo del presente estudio se van a analizar y de qué manera influyen en un determinado segmento de población: el colectivo juvenil. Así mismo, se ha llevado a cabo un análisis cualitativo sobre el comportamiento de los jóvenes españoles y sobre el actual sistema de educación superior constructor de jóvenes altamente cualificados.

En cuanto a la estructura del mismo, se ha optado por la división en tres bloques. El primer bloque englobaría una serie de cuestiones que se han considerado de máxima importancia, pues sitúan al lector en un contexto general acerca del estudio que se está llevando a cabo. Para esta primera parte se ha combinado un enfoque cualitativo y un enfoque cuantitativo. Se han extraído datos considerados relevantes para el objeto de estudio de la página web del Instituto Nacional de Estadística (INE)<sup>4</sup>, desagregados por distintas variables tales como la edad y el sexo, relacionados con la actividad económica. Los datos que se ha tomado de referencia corresponden al primer trimestre del 2014 (año en curso). Al tiempo se ha extraído información de la página web del Servicio Público de Empleo Estatal<sup>5</sup> acerca del desempleo registrado en España, elaborándose una comparación entre las dos herramientas estadísticas mencionadas para identificar y analizar la posición de los jóvenes en el mercado atendiendo al sexo y la edad como variables diferenciadoras. Se ha estudiado la relación entre el nivel de instrucción y el grado de desempleo para terminar con las distintas opciones que encuentran los jóvenes en España. También ha resultado de gran utilidad en esta primera parte el Informe Juventud (2012) que nos ha aportado una serie de aspectos más relevantes que afectan a los jóvenes.

---

<sup>4</sup>Instituto Nacional de Estadística. Disponible on line: [Instituto Nacional de Estadística. \(National Statistics Institute\)](http://www.inec.es/)

<sup>5</sup>Servicio Público de empleo estatal. Disponible on line: <https://www.sepe.es/>

En el segundo bloque se presenta el Sector Público en sí mismo para adentrarnos en el estudio de los factores que impiden el acceso a la población joven al mismo, objetivo principal de este proyecto. Para ello en primer lugar se ofrece una panorámica acerca de la regulación del empleo público español, los instrumentos de acceso, los requisitos necesarios para poder acceder, los sistemas selectivos y los órganos que participan en dicha selección. De esta manera, se ha podido llevar a cabo un análisis del funcionamiento y organización de las Administraciones públicas y su predisposición para atender a nuevos empleados públicos

Un tercer bloque haría referencia al sistema de Educación Superior que responde a un nuevo plan integrado en el Espacio Europeo de Educación Superior tras la Declaración de Bolonia. Se ha analizado la integración del sistema universitario español en el nuevo escenario de enseñanza superior que ha supuesto, como se verá, una reorganización completa del sistema de enseñanza universitario español aras de una mejor formación y cualificación de sus estudiantes de cara al mundo profesional.

Por último se ofrecen las conclusiones que tras el estudio se han extraído.

## **2.1 Objetivos**

El presente proyecto de fin de Grado (TFG) pretende ser un trabajo original e inédito, investido de un carácter integrador de competencias que proceden de las diversas materias propias del Grado de Gestión y Administración Pública. Pretende ser, de esta manera, el resultado final de los conocimientos y aptitudes adquiridos a lo largo de la formación académica en la Universidad, reflejo de cada una de las aportaciones que el conjunto de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas me ha brindado.

Constituye una ocasión única que me permite poner en práctica el desarrollo de una serie de capacidades, competencias y habilidades adquiridas durante el período de formación, que resultan imprescindibles en la tarea que aquí se presenta e indudablemente, de cara al mundo profesional. Pretende ofrecer al lector una visión personal sobre un tema relevante apoyado en una extensa bibliografía consultada y en datos proporcionados por fuentes estadísticas oficiales, mediante la expresión clara y eficaz de ideas.

Con la realización de este trabajo se pretende en definitiva, ser capaz de desarrollar un pensamiento crítico acerca del tema tratado, aportar originalidad e innovación mediante un análisis riguroso de la información tratada.

## **3. MARCO TEÓRICO**

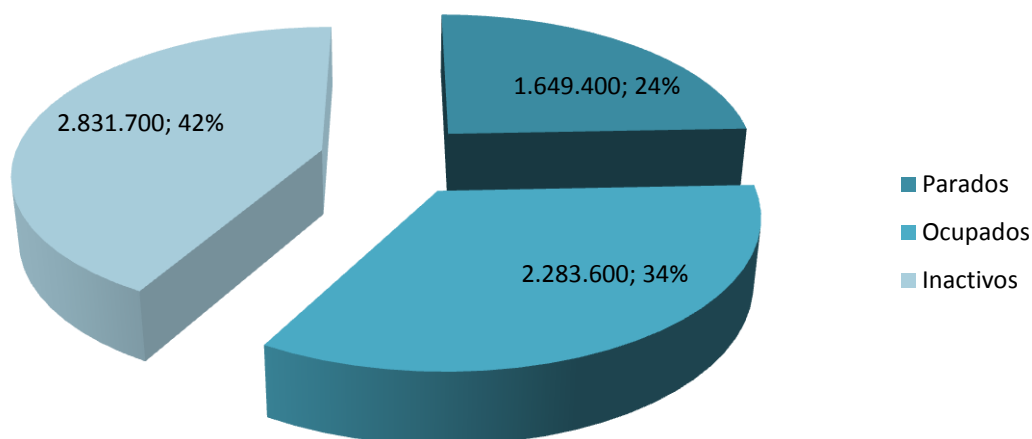
### **3.1 Posición de los jóvenes en el mercado de trabajo**

Según la reciente Encuesta de Población Activa llevada a cabo por el INE en el primer trimestre del presente año 2014, España registraba una población joven (entre los 16-29 años)

de casi siete millones, en concreto, la cifra exacta es de seis millones setecientos sesenta y cuatro mil seiscientos jóvenes (6.764.600). De esos casi siete millones, un millón seiscientos cuarenta y nueve mil cuatrocientos se encontraban disponibles para trabajar y buscando activamente empleo (24%). Mientras que se encontraban ocupados dos millones doscientos ochenta y tres mil seiscientos (34%), es decir, tenían un puesto de trabajo en ese momento (a principios de 2014). De otro lado, una buena proporción de los mismos aparecen contabilizados como inactivos a efectos de su vinculación con la actividad económica, dos millones ochocientos treinta y una mil setecientos. (42%). Gráfico 1.

Dentro de la categoría de los jóvenes ocupados predomina de forma notable el trabajo asalariado, es decir, el que se realiza por cuenta ajena representando un 90,4% la población joven que se encontraba sometida a una relación laboral de forma salarial (2.065.000 de jóvenes), mientras que tan solo un 9,6% trabajaba por cuenta propia como empresarios o autónomos (220.800 de jóvenes).

Gráfico 1. La posición de los jóvenes ante el mercado laboral



Fuente: Datos del primer trimestre de 2014 extraídos del INE. Elaboración propia.

De la población joven inactiva, dos millones ciento veintiséis mil ochocientos (75%) se situaba fuera del mercado de trabajo dedicándose esencialmente a sus estudios. Otra minoría de este grupo, el 18% (496.600 de jóvenes) se encontraba realizando labores del hogar, de los cuales el 33% representan el grupo masculino mientras que el 67% son mujeres.

La posición de los jóvenes ante el mercado de trabajo se ha visto muy influenciada desde la reforma laboral llevada a cabo en el año 2012, por el ejecutivo del Partido Popular,

liderado por el Presidente Mariano Rajoy. Una reforma laboral que ha venido a empeorar aún más desde mi punto de vista, la situación de los jóvenes españoles. Fue objeto de crítica por numerosos colectivos, entre ellos, distintos sindicatos como la Unión general de Trabajadores (UGT), Comisiones obreras (CC.OO), y de otra parte la oposición del Partido Socialista (PSOE). A la par fue también apoyada tanto por afines al Partido Popular como por la Patronal, la CEOE en consonancia con el Gobierno, visualizó una mejora en el terreno laboral traducida en una disminución del desempleo y en la creación de puestos de trabajo. Así, el 10 de febrero de 2012 se aprobó el RDL 3/2012, de 10 de febrero de 2012, de Medidas Urgentes de Reforma del Mercado Laboral, convertido en Ley 3/2012, de 6 de julio, de Medidas Urgentes para la Reforma del Mercado Laboral, mediante la cual se modifican los tipos de contratación y las causas de extinción de los mismos, así como las condiciones de trabajo por parte de los empleadores.

La reforma laboral<sup>6</sup> traída a colación ha supuesto desde su puesta en marcha, un retroceso en cuanto al empleo juvenil se refiere, pues con ella se fomentaban los contratos en prácticas hasta un año, y de formación-aprendizaje con una duración máxima de hasta tres años, hasta los 30 años de edad, lo que obliga a los jóvenes a permanecer durante ese período en una situación precaria de inestabilidad laboral y salarial, por cuánto el salario se vería muy reducido, con las consecuencias que ello conlleva, entre ellas no conseguir una efectiva especialización laboral, afectando también a la vida personal y familiar de los jóvenes. Además, con la reforma laboral se ha favorecido el uso de diversos mecanismos como instrumentos para lograr la flexibilidad ante la crisis. Se aminoran las causas de despido improcedente y se reducen las cuantías de las indemnizaciones de los mismos.

Además de incidir en el ámbito laboral privado, esta reforma se extiende también hasta las Administraciones públicas, así en el RD 3/2012, de 6 de julio, de Medidas Urgentes para la Reforma del Mercado Laboral se recogen una serie de medidas que afectan, de forma general, a los empleados laborales ya sea fijo, indefinido o temporal, de las Administraciones públicas. La disposición adicional segunda añade el despido del personal laboral al servicio de los entes, organismos y entidades que forman parte del Sector Público por causas técnicas, organizativas o de producción, efectuándose de conformidad con los artículos 51 y 52 del Estatuto de los Trabajadores y demás normativa de desarrollo.

---

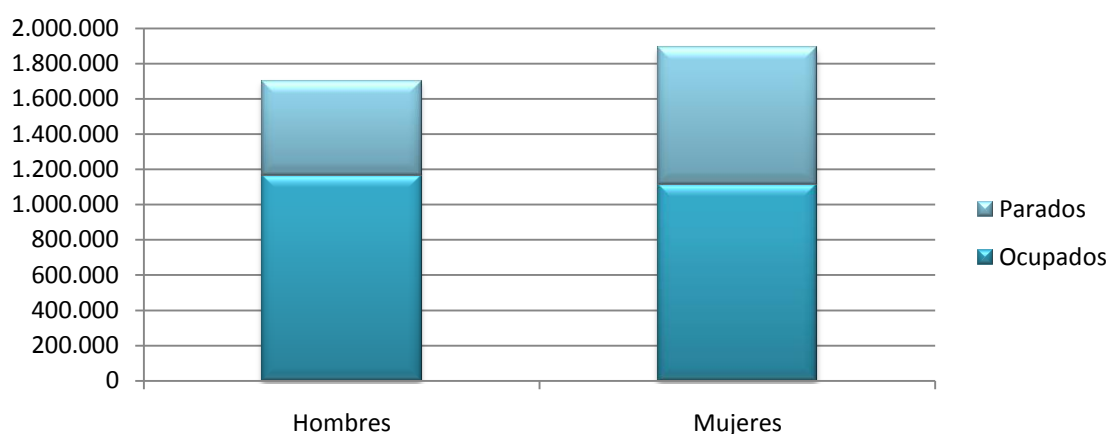
<sup>6</sup> Análisis a partir del Informe de Evaluación del Impacto de la Reforma laboral, disponible on-line: [http://www.empleo.gob.es/es/destacados/HOME/impacto\\_reforma\\_laboral/Informe\\_de\\_evaluacion\\_del\\_impacto\\_de\\_la\\_reforma\\_laboral.pdf](http://www.empleo.gob.es/es/destacados/HOME/impacto_reforma_laboral/Informe_de_evaluacion_del_impacto_de_la_reforma_laboral.pdf)

A grandes rasgos se observa cómo la situación de los jóvenes españoles ante el mercado laboral es muy complicada, pues son muchos los jóvenes que aún no han accedido al mundo laboral y las expectativas se presentan poco favorables.

### 3.1.1 La situación de los jóvenes según el sexo

Existen claras diferencias en la relación de la actividad económica de los jóvenes con respecto al género, aunque si bien no resultan de gran relevancia como puede observarse en el gráfico 1.1. Una de las principales discrepancias entre ambos sexos podemos decir que se sitúa en las tasas de actividad, así para el colectivo de mujeres en el intervalo de edad que va desde los 16 a los 19 años encontramos una tasa de actividad del 16%, en este caso, siendo la misma que para los varones en el mismo tramo etario. En el intervalo que va desde los 20 años 24 años, encontramos una tasa de actividad del 55% en el género femenino, mientras que en la misma situación se recoge un 60% para el género masculino. Por último, en el intervalo que sigue desde los 25 a los 29 años, para el género femenino, la tasa de actividad se sitúa en un 85%, mientras que en los varones se registra un 89%.

Gráfico 1.1 La situación laboral de los jóvenes según el sexo.



Fuente: Datos del primer trimestre de 2014 extraídos del INE. Elaboración propia.

En cuanto a la tasa de ocupación, las jóvenes españolas entre los 16-29 años registran una tasa del 14,3%, por encima de los 12,8% del género masculino, lo que significa que en ese momento había más mujeres que hombres empleadas, mientras que el desempleo es 1 punto inferior entre las mujeres que entre los hombres, situándose la primera en una tasa del 27% y la segunda del 28%. Como así lo pone de manifiesto el último informe “*Juventud en España 2012*”, ha tenido lugar una inversión con respecto a la población juvenil ocupada,

pasando a ser mayor entre el colectivo femenino con respecto al masculino, afectando mayormente el desempleo a los hombres.

En lo que atañe a la inactividad mientras que sólo el 16% del conjunto femenino es inactivo, la proporción en los varones se eleva al 21,2%., casi 4 puntos por encima.

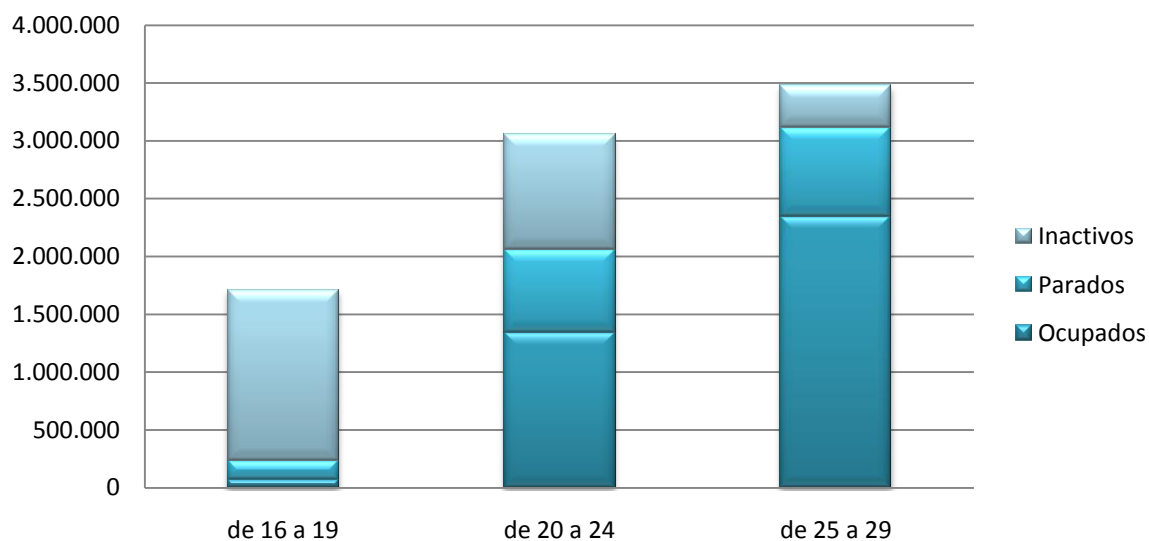
### **3.1.2 La situación de los jóvenes según la edad**

Como se mencionaba al principio, el término joven empleado en este trabajo abarca tres tramos de edad, los comprendidos entre los 16-19, 20-24 y de 25-29 años; al analizar los datos existentes del grupo de jóvenes de 16-29 años, se ocultan las notables diferencias que existen entre los distintos grupos etarios que corresponden a distintas fases en el proceso de transición entre la fase de formación y el ingreso en la actividad económica. Así, distinguiendo cada cohorte y llevando a cabo un análisis aislado de cada uno de ellos, podemos apreciar que el primer grupo que corresponde al intervalo de edad entre los 16-19 años, es el grupo que sufre en mayor medida el problema del desempleo, siendo mayormente un grupo inactivo, representando del total de jóvenes inactivos un 85%; el quehacer de este grupo se encuentra primordialmente enfocado a la formación académica, pues coincide con la educación básica obligatoria. En cuanto a la población activa dentro de éste cohorte, representan un 4% mientras que casi un 10% se encuentra en situación de desempleo.

Es a partir de los 20 años cuando normalmente el mercado de trabajo se les hace más conocido a los jóvenes, en el segmento de población entre los 20 y 24 años tiene lugar un cambio hacia una etapa más adulta en la que una numerosa parte de la población está inmersa en el mercado laboral o al menos ya le resulta algo menos alejado. En este grupo, se encuentran inactivos un 33% del total de jóvenes, por otro lado un 44% se encuentra económicamente activo y por último se encuentran en desempleo un 23% del total de jóvenes parados.

Por último, la población joven comprendida entre los 25 y los 29 años es una población caracterizada por ser la que menor impacto de la crisis está sufriendo. La población inactiva en estas edades representa un 10% de la misma, mientras que se encuentra ocupada un 67% y tan solo un 22% se encuentra en situación de desempleo.

Gráfico 1.2 La situación laboral de los jóvenes según la edad.



Fuente: Datos del primer trimestre de 2014 extraídos del INE. Elaboración propia

### 3.1.3 Problemas detectados

La grave recesión económica que asiste nuestro país ha tenido su mayor incidencia en el colectivo juvenil. Tal y como se ha venido exponiendo desde el inicio, son los jóvenes el colectivo que más ha sufrido y está sufriendo las consecuencias de la crisis económico-financiera persistente

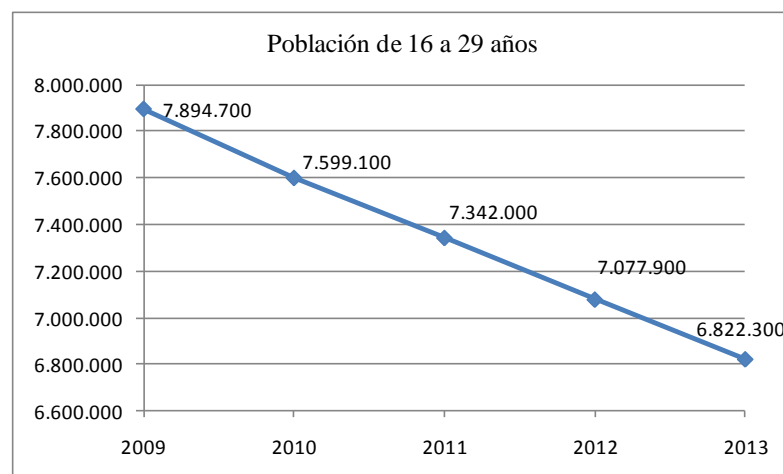
Uno de los mayores problemas detectados en la inserción laboral de los jóvenes españoles es la inminente falta de oportunidades debido, en muchos de los casos, a la inexperiencia laboral. La negativa por parte de las empresas a contratar a recién egresados está resultando ser una grave contrariedad. Las empresas se muestran cada vez más reticentes a emplear a personas jóvenes inexpertas. Conviene aquí relatar la experiencia que viví en primera persona, pues me ocurrió que para la realización de las prácticas de empresa obligatorias del Grado que estudio, me decanté por una entidad, cuyos datos no voy a revelar, dónde la persona encargada de atenderme me dijo textualmente: “A las empresas no nos conviene contratar a personas como vosotros, vuestras titulaciones no os confieren ningún tipo de especialización, y lo que se necesita es exactamente eso, personas especializadas en un ámbito específico”. Aquella frase me demostró que obtener una titulación de grado no te confiere un puesto de trabajo como muchos de los jóvenes tendemos a creer, es decir, las titulaciones se mueven dentro de una dimensión excesivamente generalista que no ofrece la suficiente cualificación para atender a las demandas laborales. De otro lado, la falta de prácticas profesionales ahonda aún más en lo ya dicho, pues los jóvenes en el período de

formación no cuentan con la suficiente práctica para adquirir desenvoltura y habilidad en el desarrollo de tareas en el ámbito laboral. Durante el periodo de formación se considera de suma importancia la necesidad de acercamiento al mundo laboral de los jóvenes estudiantes que permita obtener una visión global y realista de los conocimientos que se están adquiriendo a lo largo del periodo formativo. Otro de los graves problemas que asiste a nuestra población joven es la precariedad en la inserción laboral, predominando una alta tasa de temporalidad y una gran devaluación salarial que amenazan con mantenerse durante un largo periodo, tal y como apuntan Manuel v. Gómez y Carmen Sánchez-Silva en un artículo publicado en el Diario El País<sup>7</sup>.

### 3.2 La brecha demográfica

Si llevamos a cabo un análisis de la población juvenil existente en el último lustro, período comprendido entre finales de 2009 y finales de 2013, podemos observar que se ha producido un claro descenso en este colectivo que asciende a casi 1 millón, en el cuarto trimestre de 2009 existía una población juvenil entre los 16 y 29 años de edad de 7.894.700 según datos registrados por la EPA, mientras que cinco años más tarde en ese mismo momento en el 2013 registraba una población juvenil de 6.822.300, no llegando ni a siete millones los jóvenes incluidos en esas edades. La tendencia puede verse reflejada en el siguiente gráfico (Gráfico 2) que muestra el gran impacto que el descenso ininterrumpido de la natalidad está teniendo sobre las nuevas generaciones, tendencia que se encuentra lejos de verse compensada por la afluencia de corrientes inmigratorias procedentes del extranjero.

Gráfico 2. La evolución de la población juvenil



Fuente: Datos extraídos del INE, Encuesta de Población activa, IV Trimestre de cada año. Elaboración propia.

<sup>7</sup> [ARTÍCULO] V. Gómez, Manuel y Sánchez-Silva, Carmen “*la precariedad laboral va para largo*”. El País [http://economia.elpais.com/economia/2014/03/07/actualidad/1394227355\\_704422.html](http://economia.elpais.com/economia/2014/03/07/actualidad/1394227355_704422.html)



Son numerosos los factores que afectan al tamaño de todas las poblaciones, factores políticos, económicos, sociales, sin embargo, existen cuatro factores principales que afectan de forma directa a la población y que nos permiten llevar a cabo una cuantificación de la misma, éstos serían la natalidad, la mortalidad, la inmigración y la emigración.

Según datos publicados por el INE, en el primer semestre del año 2013 se registraba un descenso en el número de nacimientos del 6,2%, y de un 6,1% en el índice de mortalidad con respecto del mismo periodo del año 2012.

El marcado descenso de la población joven española que viene dándose desde finales de los años setenta, el descenso de la fecundidad, a la vez que ha tenido lugar un descenso de la tasa de mortalidad, ha provocado un envejecimiento general de la población española, que ha repercutido a una prolongada inversión de la pirámide poblacional, donde el peso más significativo se encuentra en la población anciana. La última edición del informe *Panorama de la Salud 2013 de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)*<sup>8</sup> evidencia que la esperanza de vida de los nacidos en España es la segunda más alta de la Unión europea, situándose en 82,4 años, dato que puede tener diversas lecturas, tanto positivas como negativas. En primer lugar significa que se ha dado una mejora en la salud de las personas gracias a los avances científicos tecnológicos, pero de otro lado, y aún más preocupante, supone un estancamiento poblacional debido a la caída del índice de fecundidad..

Este llamativo fenómeno puede verse potenciado durante las próximas décadas, cuando las cohortes que accedan a las edades juveniles sean mucho más inferiores que las generaciones que van dejando la edad juvenil para ingresar en la edad madura. Además, la situación de crisis que viene atravesando España en estos últimos años no ofrece a priori, expectativas de mejora de la población española, pues afecta a las condiciones socio-económicas de la población y retrasan y disminuyen la maternidad, por otro lado ha inducido la marcha de jóvenes españoles hacia otros países en busca de mejores condiciones de vida, y en último término, en busca de un empleo. De otro lado, el fenómeno migratorio que ha tenido cabida en España ha venido a compensar los desequilibrios poblacionales que han tenido, están teniendo y tendrán lugar muy probablemente durante los próximos lustros, en España. Por lo que es correcto afirmar que la influencia de personas extranjeras en nuestro

---

<sup>8</sup> Informe de la OCDE. Disponible on line:  
<http://www.oecd.org/health/healthataglance>.

país viene a paliar de alguna manera, la creciente brecha demográfica, que muestra su mayor e inminente impacto sobre la pirámide poblacional.

Según el informe emitido por el INE sobre las proyecciones de población 2012-2052, *“las tendencias demográficas actuales llevarían a España a perder una décima parte de su población en 40 años, desde 2018 habría más defunciones que nacimientos y el 37% de la población sería mayor de 64 años en 2052. El número de nacidos no volvería a crecer hasta 2030, aunque volvería a decrecer a partir de 2040. En cualquier caso, en los próximos 40 años nacerían en España 14,6 millones de niños, un 24% menos que en los últimos 40 años”*

### **3.3 Las diferencias en las estimaciones del desempleo según la EPA y el SEPE**

En España existen dos herramientas estadísticas que permiten la medición del paro, la Encuesta de Población activa (EPA)<sup>9</sup> y el paro registrado en las oficinas públicas de empleo pertenecientes a los Servicios públicos de empleo (antiguo Instituto Nacional de Empleo [INEM])<sup>10</sup>. Si bien, aunque una y otra se utilizan para un mismo fin, pueden darse ciertas discrepancias entre las cifras de paro estimado por una y otra. Dichas discrepancias son causa de las siguientes razones: En primer lugar la EPA, elaborada trimestralmente por el Instituto Nacional de Estadística (INE), es una encuesta realizada a personas en edad de trabajar residentes en hogares familiares, mientras que el paro registrado, elaborado mensualmente, solamente tiene en cuenta a aquéllos que se encuentran inscritos en una oficina de los Servicios Públicos de empleo. En segundo lugar, otra de las razones por las que se da la mencionada discrepancia sería la exclusión por el Servicio Público de Empleo, de determinados colectivos de demandantes no ocupados inscritos en oficinas públicas de empleo, cuando por el contrario, si declaran en la EPA que buscan activamente empleo y están disponibles para trabajar, es decir, declararse para la EPA como desempleado no lleva aparejada la decisión de inscribirse en el INE como demandante de empleo. Las discrepancias en definitiva se deben a importantes diferencias tanto metodológicas como conceptuales, así como a los distintos colectivos considerados para realizar los cálculos. Desde la perspectiva metodológica, la EPA es una encuesta dirigida a personas en edad de trabajar residentes en hogares familiares, mientras que el paro registrado es una estadística administrativa elaborada por los Servicios públicos de empleo. Por otro lado, desde el punto de vista conceptual y de los colectivos considerados, la EPA sigue estrictamente las directrices marcadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) así como la normativa europea que regula la

---

<sup>9</sup> La Encuesta de Población Activa (EPA) es una investigación continua y de periodicidad trimestral dirigida a las familias, que viene realizándose desde 1964. Su finalidad principal es obtener datos de la población en relación con el mercado de trabajo: ocupados, activos, parados e inactivos

<sup>10</sup> Por la ley 30/2003, de Empleo de 30 de diciembre, se sustituyó el INEM por el Servicio Público de empleo estatal y autonómicos.

Encuesta sobre las Fuerzas de Trabajo (EFT), a la que deben ajustarse las distintas encuestas de los Estados miembros de la Unión europea (UE), entre ellas la EPA española. Por su parte, el paro registrado no se encuentra sujeto a reglas tan estrictas, siendo su referencia la Orden Ministerial de 11 de marzo de 1985 la que establece los criterios de medición de ésta encuesta. Cabe decir que numerosos expertos<sup>11</sup> se pronuncian sobre la prevalencia en la fiabilidad de los resultados de la EPA con respecto a los datos de paro registrado que ofrece el Servicio Público de Empleo estatal (SEPE), ya que la primera se realiza a 60.000 familias, mientras que la segunda solo tiene en cuenta a las personas que se encuentran inscritas en los servicios de empleo. En cualquier caso se ha de dejar claro que los resultados de ambas son correctos, simplemente los datos están recogidos y elaborados de distinta forma.

En la siguiente tabla se recogen los datos de desempleo tomando como referencia tres años consecutivos, donde se verá reflejada las diferencias en las estimaciones entre las dos herramientas estadísticas. Tabla 1. Así mismo en la tabla 2 puede observarse la evolución mensual del paro registrado en el período comprendido entre 2012-2014 ofrecido por el Servicio Público de Empleo Estatal. Tabla 1

Tabla 1. Diferencias en las estimaciones del desempleo según la EPA y el SEPE

<b>AÑO</b>	<b>EPA*</b>	<b>SEPE**</b>	<b>DIFERENCIA</b>
2010	4.696.600	4.100.037	596.563
2011	5.273.600	4.422.359	851.241
2012	5.965.400	4.848.723	1.116.677
2013	5.896.300	4.701.338	1.194.962
<b>2014***</b>	<b>5.896.300</b>	<b>4.795.866</b>	<b>1.100.434</b>

Fuente. Datos extraídos del INE, EPA y del Servicio público de empleo estatal (<https://www.sepe.es/>)  
Elaboración propia.

\*EPA. Los datos se corresponden con el IV trimestre de cada año.

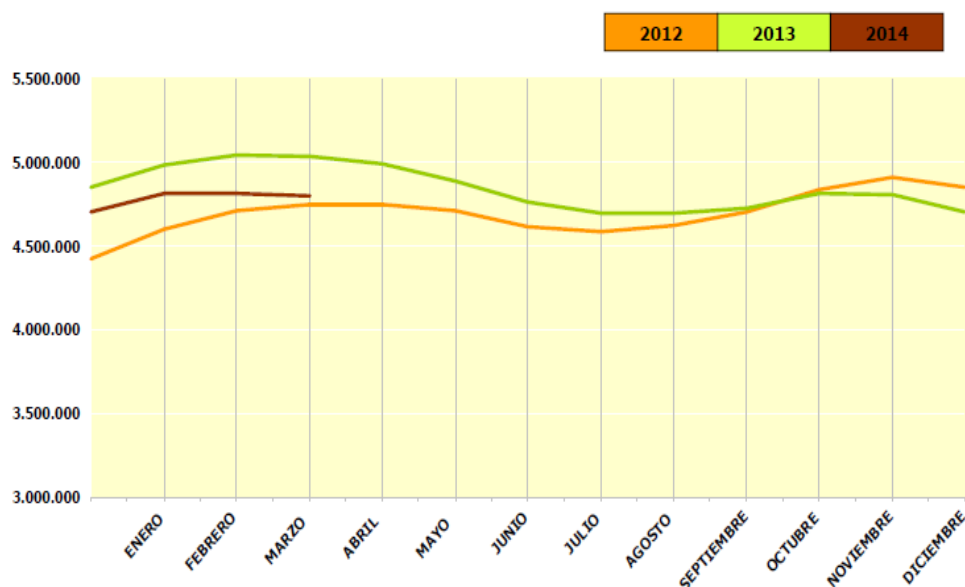
\*\*SEPE, diciembre de cada año.

\*\*\* Este dato se corresponde con el I Trimestre del presente año 2014.

---

<sup>11</sup> Cabe citar a Luis Tohuaria, economista español y Catedrático de Fundamentos de Análisis Económico en la Universidad de Alcalá de Henares.

Tabla 2. Evolución mensual del paro registrado.  
 Datos comparativos años 2012-2014. Total Nacional



Fuente: Servicio público de Empleo estatal.

### 3.4 El nivel de instrucción de los jóvenes que buscan empleo

Al estudiar la relación que existe entre el desempleo y el nivel de formación que se posee ha de tenerse en cuenta dos premisas, la primera de ellas es que se advierte una estrecha relación entre el nivel de instrucción que se ostenta y la mayor o menor facilidad de acceder al mercado laboral; la segunda es que en muchos casos el desempleo constituye una etapa más por la que han de pasar muchos jóvenes en el transcurso que tiene lugar entre de la finalización de los estudios, sea el nivel que sea, y el acceso a un puesto de trabajo.

Existe un gran debate en torno a este punto, pues son varias las posiciones con respecto a la incidencia que tiene en el desempleo la formación académica. Algunos autores observan que aquéllos que cuentan con niveles de formación más bajos sufren más dificultades a la hora de acceder a un empleo que aquéllos que poseen una buena instrucción académica. Sin embargo, se dan otras teorías contrarias a ésta, hay quienes afirman que el desempleo es más acusado entre la población juvenil más cualificada.

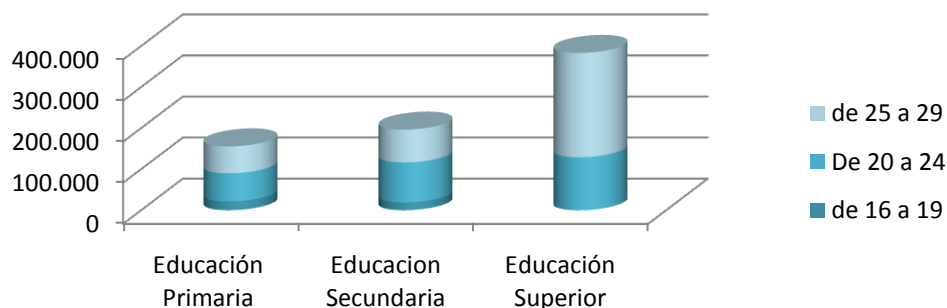
Según datos arrojados por el INE, las jóvenes son el colectivo en desempleo que más estudios tienen con respecto a los jóvenes de género masculino, mientras que el 18% de las mujeres desempleadas cuentan con estudios universitarios, sólo el 6% del colectivo masculino tiene estudios superiores. La relación entre nivel de instrucción y la situación de desempleo se da de manera discordante entre jóvenes varones y mujeres. Mientras que en ellos se da la

premisa de que a mayor nivel de instrucción, menor el problema del desempleo, entre las jóvenes esta relación es menos diáfana.

De la misma forma que se aprecian notables diferencias en el nivel educativo según el sexo, también son de importancia las diferencias que se observan según la edad. Así, según datos analizados, el colectivo femenino desempleado de edades entre los 16 a 19 años tiene una formación significativamente más alta que los hombres en ese mismo tramo etario; entre los jóvenes comprendidos entre los 20-24 años se asemejan mucho más entre sí, así como en el grupo comprendido entre los 25-29 años. En estos grupos predominan los desempleados que han cursado estudios universitarios, sobre todo en el colectivo femenino, sin embargo, en el grupo de los hombres predominan los desempleados que han adquirido una formación media.

Se observa cómo se ha producido un incremento del número de estudiantes que optan por realizar estudios<sup>12</sup> de grado superior, la Universidad ha pasado de ser una institución donde “los mejores” continuaban su formación a ser una institución formadora de masas. Según numerosos estudios y encuestas realizadas a jóvenes estudiantes, ello ha venido a producirse por la relación directa que perciben entre formación y trabajo. Los jóvenes sienten que cuánto más formados se encuentren mayores serán las facilidades para encontrar un buen empleo. En el siguiente gráfico puede observarse la formación alcanzada por los jóvenes que se encuentran desempleados, poniéndose de manifiesto el elevado porcentaje de población con estudios universitarios, grupo mayoritario en la población de 25 a 29 años, edad en la que coincide la finalización de dichos estudios. Gráfico 3.

Gráfico 3. Formación alcanzada por la población desempleada según edad.

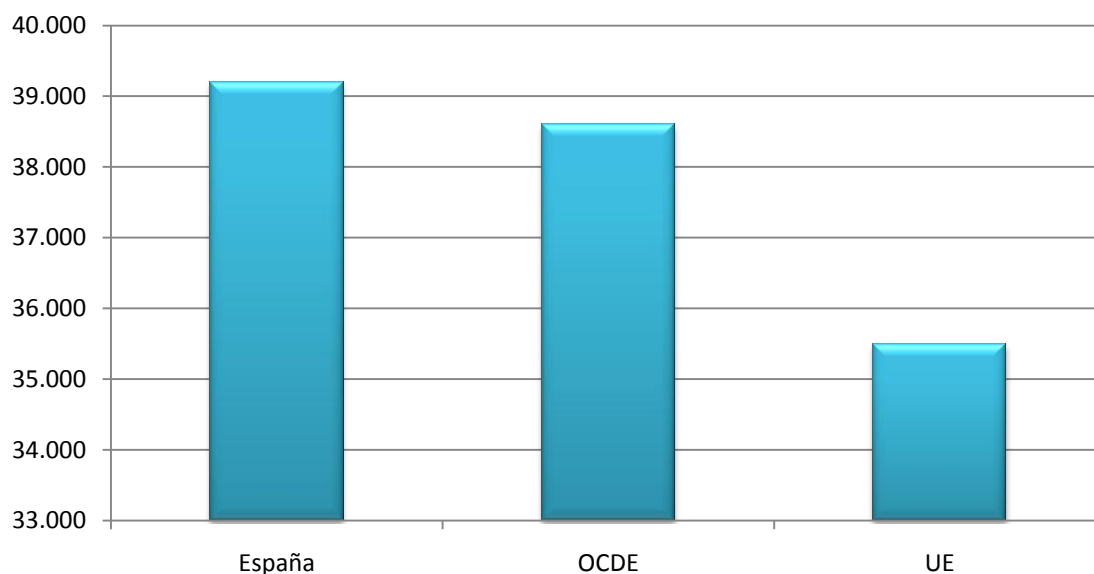


Fuente: Datos correspondientes al primer Trimestre de 2014 extraídos del INE. Elaboración propia.

<sup>12</sup> Cabe citar La Revista de Educación publicada por Manuel Salas Velasco y Manuel Martín-Cobos Puebla. Universidad de Granada.

Existe una clara proporción de jóvenes con estudios superiores en España, situándose muy por encima de la media europea y de los países integrantes de la OCDE como puede observarse en el siguiente gráfico. Gráfico 3.1.

Gráfico 3.1 Jóvenes con educación superior.



Fuente: Los datos han sido extraídos del Informe del Instituto Nacional de Evaluación educativa (INEE).

### 3.5 ¿Qué opciones tienen los jóvenes españoles en España?

El acceso al mercado de trabajo en España se puede realizar mediante la inserción laboral por cuenta ajena o a través del emprendimiento o el autoempleo.

En los puntos desarrollados anteriormente se ha ofrecido una panorámica acerca de la situación que vive el mercado de trabajo por cuenta ajena, hecho que de alguna manera ha venido a incentivar la actividad emprendedora como alternativa laboral. El autoempleo ha venido a configurarse de esta manera, en una opción laboral cada vez más utilizada por los jóvenes españoles debido a las pocas expectativas que el mercado de trabajo les ofrece. Según un informe llevado a cabo por Infojobs y Esade sobre “El estado del Mercado Laboral español de 2013”<sup>13</sup> un 24% de los jóvenes está pensando emprender bien por cuenta propia o bien asociándose. En esta línea el Informe sobre “Estrategia de emprendimiento y empleo joven 2013/2016”<sup>14</sup> llevado a cabo por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social pone de manifiesto la necesidad de fomentar el espíritu emprendedor de los jóvenes españoles

<sup>13</sup>Infojobs y Esade. (2014) “El Estado del Mercado laboral español de 2013”. Disponible online :[http://itemsweb.esade.edu/wi/Prensa/Res\\_InfojobsESADE2013.pdf](http://itemsweb.esade.edu/wi/Prensa/Res_InfojobsESADE2013.pdf)

<sup>14</sup> Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2013) “Estrategia de emprendimiento y empleo joven 2013/2016”. Disponible online: [http://www.empleo.gob.es/es/estrategia-empleo-joven/descargas/EEEJ\\_Documento.pdf](http://www.empleo.gob.es/es/estrategia-empleo-joven/descargas/EEEJ_Documento.pdf)

mediante la puesta en marcha de una serie de estrategias. El último informe llevado a cabo por Observatorio GEM España (Global Entrepreneurship Monitor) pone de manifiesto el aumento de la actividad emprendedora a consecuencia de la crisis, sin embargo, muestra también que España está muy por debajo de su capacidad emprendedora ya que cuenta con una tasa de actividad del 5,7% con una tasa de desempleo superior al 25%.

En otro sentido, muchos otros jóvenes, ante la falta de oportunidades y el inexistente espíritu emprendedor, se ven avocados a emigrar a otros países en busca de unas mejores condiciones de vida que el sistema productivo español no ha podido ofrecerle. "En un mundo cada vez más globalizado e interconectado, en el que cada vez más personas deciden salir de su país, los jóvenes se han convertido en poderosos agentes del cambio y del desarrollo", sostuvo el director general de la Organización Internacional para las Migraciones Willian Swing, según un artículo publicado<sup>15</sup> en la prensa.

## PARTE II. EMPLEO PÚBLICO

*“El sistema de empleo público que permite afrontar estos retos es aquel que hace posible atraer los profesionales que la Administración necesita, que estimula a los empleados para el cumplimiento eficiente de sus funciones y responsabilidades, les proporciona la formación adecuada y les brinda suficientes oportunidades de promoción profesional, al tiempo que facilita una gestión racional y objetiva, ágil y flexible del personal, atendiendo al continuo desarrollo de las nuevas tecnologías”.* Preámbulo la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

El Empleo Público en España se encuentra regulado, entre otras normas<sup>16</sup>, por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público<sup>17</sup> (EBEP). Se trata de una ley calificada de carácter básico, que contiene todo lo relativo a los aspectos esenciales de la función pública, en cumplimiento con el artículo 149.1.18 de la Constitución española que atribuye al Estado la competencia sobre las bases del régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones Públicas (AAPP). Sin embargo, de ese carácter básico se desprende

---

<sup>15</sup> “La migración juvenil, el reflejo de la falta de oportunidades en un mundo en crisis” (2013). 20minutos. Disponible on line:

<http://www.20minutos.es/noticia/1893766/0/migracion/jovenes/crisis/>

<sup>16</sup> Otras leyes de la función pública:

Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública.

Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado.

Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

<sup>17</sup> De ahora en adelante Ley 7/2007 de 12 de abril, Estatuto básico o EBEP.

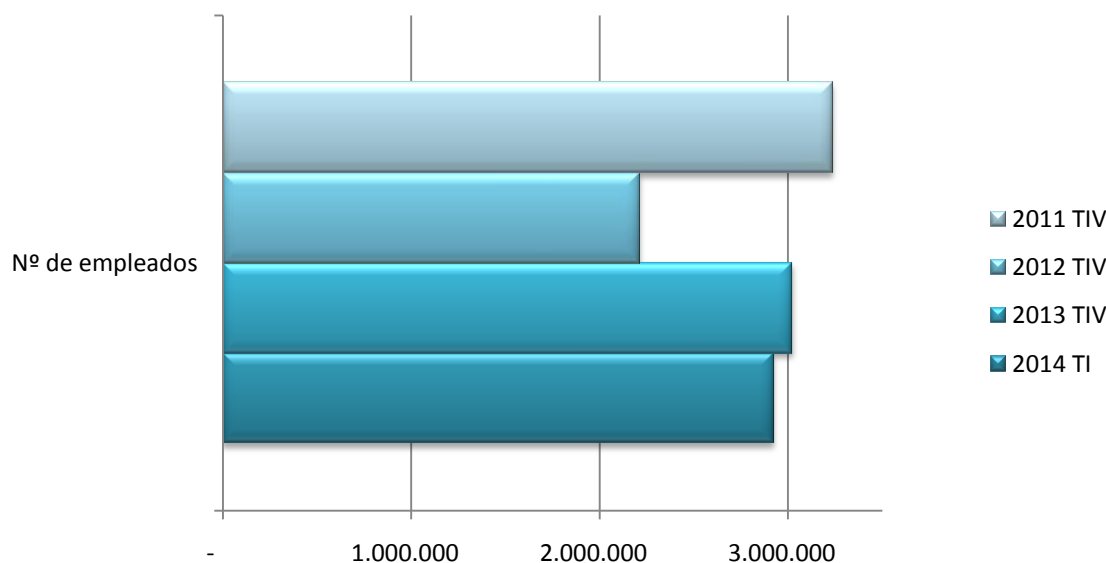
la necesidad de dictar leyes de desarrollo que regulen el empleo público de una manera un tanto más pormenorizada.

El Estatuto básico además de contener lo referente a la función pública, tal y como viene de manera expresa en su exposición de motivos, contiene o viene a regular también *“aquellas peculiaridades de la relación laboral de empleo público. El presente Estatuto contiene, pues, también las normas que configuran esta relación laboral de empleo público, en virtud de la competencia que atribuye al Estado el artículo 149.1.7.ª de la Constitución”*. Anterior a la Ley 7/2007 (EBEP), en España existía una dispersión de normas reguladoras de la función pública. Constituían el núcleo básico de la legislación básica del Estado sobre función pública la Ley 30/1984, de 2 de Agosto, de Medidas para la Reforma de la Función pública, completada por la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas, y más tarde por la Ley 9/1987, de 12 de junio, que regula el sistema de representación de los funcionarios públicos y su participación y negociación colectiva para la determinación de sus condiciones de empleo. La citada dispersión fue atajada con la aprobación de la ya mencionada Ley 7/2007 de 12 de abril, norma que intentó refundir en un único texto legislativo todas y cada una de las leyes anteriormente señaladas, finalidad que bajo mi punto de vista y como puede observarse, no llegó a alcanzarse puesto que, si bien, recoge todo aquello relativo a la función pública, lo realiza de una forma bastante lacónica al necesitar del posterior desarrollo de función pública, como así viene siendo para las Comunidades autónomas.

En la actualidad, se registra en España casi tres millones de empleados al servicio del Sector Público según datos registrados en el primer trimestre del año en curso por el Instituto Nacional de Estadística (INE), una cantidad que pone de manifiesto que son muchos los que prefieren trabajar en este sector. En concreto, la mitad de los españoles se decanta por desarrollar su vida profesional en el terreno público, frente a un 30 por ciento que prefiere el privado. Así lo pone de manifiesto el informe sobre la ‘Imagen pública del sistema universitario español’ de la Agencia Nacional de Educación de la Calidad y Acreditación (ANECA), que también revela que incluso los universitarios, en un 45 por ciento, se inclinan por trabajar en un organismo público. En el siguiente gráfico se observa la evolución de empleados públicos a lo largo de varios años. Gráfico 4.



Gráfico 4. Evolución de empleados públicos



Fuente: Datos extraídos del INE. Elaboración propia.

Se observa que ha tenido lugar una importante reducción del número de empleados en el sector público con respecto al cuarto trimestre del año 2011, dónde el número de empleados ascendía a casi cuatro millones de personas. Este último dato pone de manifiesto que al inicio de la crisis se produjo un notable crecimiento en el número de efectivos públicos, mientras que en el transcurso de la misma, el número de efectivos públicos ha sufrido un retroceso. Atendiendo a la reducción en el número de empleados público, comentar que la misma se debe principalmente a las medidas de reforma<sup>18</sup> que se han llevado a cabo en el seno de las Administraciones públicas como consecuencia de la crisis económica y como respuesta al engrosamiento de las Administraciones. En el mencionado informe CORA se reconoce la gran dimensión de las Administraciones públicas a través del PIB, lo que justifica de alguna manera la aprobación de la Ley Orgánica de Estabilidad presupuestaria y Sostenibilidad financiera, entre otras medidas de contención, que han supuesto una reducción del personal del Sector Público.

La situación de crisis económica es uno de los grandes factores que está dificultando el acceso de nuevos empleados al Sector público, sin embargo no es el único factor que incide de forma negativa en la inserción laboral de los jóvenes, sino que existen otros muchos de carácter interno que afectan muy negativamente la entrada de este segmento de la población que venimos estudiando. Así, la otra cara de la moneda nos situaría ante una serie de factores

<sup>18</sup> Comisión para la Reforma de las Administraciones públicas “Reforma de las Administraciones Públicas”. (CORA). Disponible on line: <http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/BDCE2E62-85EE-4D59-B72B-79888906B581/0/InformeCORAPDF.PDF>

negativos propiciados por la propia estructura interna de la Administración que afectan negativamente la inserción de los jóvenes españoles en este sector. Según Sánchez Morón<sup>19</sup>, el sistema de empleo público español adolece de algunos defectos importantes: que guardan relación con la rigidez del régimen legal de la función pública, la paulatina politización del sistema y la baja productividad resultante.

Los defectos de rigidez son numerosos y tienen que ver con las fuertes garantías de inamovilidad en el empleo y en el puesto de trabajo, aunque como contrapartida este ha sido un hecho que ha tratado de salvar la politización de la Administración y el uso del clientelismo.

El informe de la Comisión de Expertos del EBEP 2005 analizó los efectos de esta situación. El primer efecto es la práctica inexistencia de una planificación estratégica de recursos humanos en la mayoría de nuestras Administraciones públicas, que supone un desajuste habitual en el número de empleados públicos en función de las necesidades. Como forma de atajar este problema se introdujeron legalmente las figuras de la oferta de empleo público, la relación de puestos de trabajo y posteriormente de los planes de empleo. Sin embargo, en la práctica no podemos decir que tal arreglo haya surtido efectos, pues a decir verdad la publicación de la oferta de empleo público es muy desigual de unas administraciones a otras, la relación de puestos de trabajo no están implantadas en muchas de ellas, y en cuanto a los planes de empleo son muy escasos los aprobados actualmente. En consecuencia en los periodos de bonanza económica se puede acudir al reclutamiento no poco improvisado de nuevos empleados en régimen temporal para después consolidarse como funcionarios o laborales con contrato fijo o indefinido; y cuando el déficit aprieta recurrir a la congelación de la oferta pública o la reducción de personal. El segundo elemento de rigidez que es la inamovilidad como una de las formas de impedir la politización de la administración, salvaguardando los principios de imparcialidad en la actuación administrativa., no evita la huida hacia el derecho laboral.

Así mismo el sistema de selección de oposición, proceso selectivo configurado como ordinario y preferido por la doctrina, constituye en sí mismo un proceso que puede resultar contraproducente por la necesidad de agilidad y rapidez del reclutamiento de personal que la Administración actual necesita. En esta línea, el concurso oposición ha sido configurada de tal forma que a veces resulta impropio para seleccionar a los mejores.

---

<sup>19</sup> [ARTÍCULO] Sánchez Morón. “*El empleo público en España: Problemas actuales y retos de futuro*”.

La crisis no ha permanecido impasible ante este Sector, y a consecuencia de su mala praxis se han producido en su seno una serie de medidas tales como: la reducción de efectivos, mediante la práctica congelación de las ofertas de empleo público, la no renovación de nombramientos y contratos de personal interino y contratos de personal interino y temporal... ect. Otro de los puntos que se han de tener en cuenta es la sujeción a una cierta estabilidad presupuestaria acogida a la Constitución española, así se introdujo una modificación del artículo 135 de la misma, que continuará estando vigente aún cuando la crisis haya desaparecido, por lo que ya no será posible, en el tema que nos atañe, la ampliación ilimitada de las plantillas y ni siquiera el mantenimiento de la que se encuentra sobredimensionadas.

El sector público viene caracterizándose por unas elevadas tasas de temporalidad y precariedad en el empleo tal y como se ponía manifiesto en dos informes: el Informe del Defensor del Pueblo *“Funcionarios interinos y personal eventual: provisionalidad y temporalidad en el empleo público”* (2003) y el Informe del Consejo Económico y Social denominado *“La temporalidad en el empleo en el Sector público”* (2004).

#### **4. EL ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO**

Dentro del Título primero de la Constitución española, título dedicado a los derechos y deberes fundamentales reconocidos a los ciudadanos, se encuentra recogido el derecho al acceso al empleo público en condiciones de igualdad, atendiendo a los requisitos previstos por la ley, artículo 23.2 CE<sup>20</sup>, precepto que guarda especial relación con el artículo 103.3 de la misma en el que se expone que, el acceso a la función pública se realizará de acuerdo con los principios de mérito y capacidad. Indudablemente, de tales preceptos no deriva un derecho de ocupación a un cargo, sino el derecho a revocar cualquier actividad considerada como discriminatoria por parte de la Administración y evitar así, que la misma instaure diferencias no fijadas previamente entre los distintos aspirantes (STC 115/1996, entre otras).

El Estatuto Básico del Empleado Público dedica el Capítulo I del Título IV al desarrollo del acceso al empleo público. Aborda, en primer lugar, los principios rectores, artículo 55, que deben regir en el ejercicio de acceso, tales como el principio de igualdad, transparencia, mérito y capacidad, titulación exigida, entre otros principios consagrados en la

---

<sup>20</sup> Artículo 23. Constitución Española (1978)

1. Los ciudadanos tiene el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.
2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes.

Constitución española. En segundo lugar, el Estatuto básico refiere los requisitos que se han de cumplir para tener la posibilidad de participar en los procesos de selección. Cualquier ciudadano que cumpla con las condiciones estipuladas por la ley podrá presentarse a las convocatorias de empleo público. Posteriormente, el Estatuto alberga las condiciones de acceso al empleo público de nacionales de otros Estados, de funcionarios españoles de Organismos Internacionales o de personas con discapacidad. Y en último lugar, trata las características que deben definir a los Órganos de selección así como de los procesos selectivos, finalizando con la adquisición de la condición de funcionario de carrera una vez que se ha superado el proceso de selección y se ha sido nombrado por la autoridad competente para ello, haya sido prestado el juramento de guardar y hacer guardar la Constitución española y el resto del ordenamiento jurídico y se ha tomado posesión dentro del plazo estipulado por la ley, que atendiendo al art. 29 del Reglamento de Ingreso, Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional del Personal Funcionario al servicio de la Administración de Justicia será de *“20 días naturales contados desde el siguiente al de la fecha de la publicación del respectivo nombramiento en el Boletín Oficial del Estado”*.

El acceso a la función pública constituye un tema de gran relevancia, pues los ciudadanos exigen poder acceder a la función pública en condiciones de igualdad pero también a su vez exigen una buena administración, en la medida que ésta gestiona y administra sus intereses, constituyendo un derecho fundamental la protección especial al ciudadano por parte de los poderes públicos, artículo 53.2 de la Constitución española.

De esta manera, el acceso al empleo público se encuentra configurado pues, como un derecho protegido por las Administraciones, en tanto que las mismas realizan un esfuerzo para que el proceso se realice con el debido respeto a los principios de igualdad, publicidad, mérito y capacidad. Sin embargo, no debe pasar desapercibido que en el seno de algunas Administraciones se han venido produciendo una serie de irregularidades que la sociedad ha venido percibiendo de manera muy negativa y que está influyendo de alguna manera en la inserción laboral de quienes se encuentran interesados en trabajar en este sector, bien porque no se haya realizado una oferta de empleo público con la suficiente publicidad y transparencia, bien porque no se adopten las medidas necesarias para una efectiva igualdad entre los aspirantes o por la intervención de entes a favor de ciertas personas por favoritismo o clientelismo. Así mismo otro de los problemas que se observan es la preferencia que demuestran algunas administraciones por la contratación de empleados públicos laborales. De esta manera, los empleados que se encuentran al servicio de la Administración pública son de distinta índole tal y como refleja el EBEP, además del personal funcionario, se encuentran el

personal funcionario interino que son aquéllos que prestan servicios de carácter transitorio, el personal laboral, aquel personal vinculado a la Administración por un contrato regido por el derecho laboral y que en función de la duración del contrato podrá ser fijo, temporal o indefinido y el personal eventual, calificado de confianza no reservado a funcionarios<sup>21</sup>.

#### **4.1 La Oferta de Empleo Público**

La Oferta de Empleo Público surge a partir de la Ley 30/1984 de Medidas para la Reforma de la función pública y constituye un instrumento otorgado a la Administración Pública para la gestión de las necesidades de personal. El artículo 18, concretamente, regula la oferta de empleo público, y por mandato de la expresa norma, se trata de un precepto de carácter básico que es aplicable al conjunto del personal de todas las Administraciones públicas. Comprende tanto los puestos reservados a personal funcionario como los reservados al personal laboral, es decir, no se trata de una exclusividad para los funcionarios públicos. Constituye así mismo una herramienta de objetivación de los procesos de acceso en las Administraciones públicas, y por tanto se convierte en una garantía del cumplimiento de los principios de igualdad, mérito y capacidad. La oferta de empleo público se publicará en el Boletín Oficial del Estado.

La crisis económico-financiera enquistada desde hace unos años en España no ha permanecido impasible ante el Sector Público, habiendo sido necesaria la urgente implementación de una política de austeridad<sup>22</sup> traducida en la promulgación de una serie de normas que han desembocado en recortes en la Administración pública ya sea estatal, autonómica o local. De esta manera, los recortes en las diferentes Administraciones públicas han afectado, como era de esperar, a la Oferta de empleo público viéndose mermada considerablemente en los últimos años, lo que ha supuesto el abandono de muchos opositores y el desánimo de otros muchos por ocupar el tiempo estudiando unas oposiciones. Frente a esta situación, recientemente el Gobierno en Consejo de Ministros, ha aprobado la oferta de empleo público para este año 2014 que ha supuesto la creación de 1221 nuevas plazas de nuevo acceso y otras 1688 de promoción interna, aprobadas por Real Decreto 228/2014, de 4 de abril, por el que se aprueba la oferta de empleo público para el año 2014. La aprobación de esta oferta de empleo público para trabajar en la Administración General del Estado, supone según el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, Cristóbal Montoro, “*un aumento de la cuantía de la oferta de empleo público con respecto al año anterior (2013)*”. Así el

---

<sup>21</sup> Apuntes de clase de la asignatura Relaciones laborales y de la Seguridad Social en el Empleo Público

<sup>22</sup> Políticas de austeridad:

Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Ley Orgánica 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

número de nuevas plazas sube un 212%, mientras que la promoción interna de la oferta de 2013 casi se triplica.

En la práctica, la generalidad de las Administraciones públicas adolecen de una inexistente planificación de recursos humanos, que supone un desajuste importante entre los servicios que se han de prestar y el personal necesario para llevarlo a cabo. Para remedir este mal se aprobó la oferta de empleo público como forma de estudiar las necesidades de personal de la Administración pública, sin embargo aún cuando se supone que constituye una herramienta de gran utilidad para el reclutamiento del personal necesario, las Administraciones públicas en muchos casos han reclutado más personal del que debían, derivando en la congelación de la oferta pública en los periodos de déficit presupuestario.

#### **4.2 Requisitos para el acceso**

Este es un tema que ya se encontraba en la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, artículo 30 derogado por la disposición derogatoria única apartado a) de la ley 7/2007, que apenas ha sufrido alguna modificación como puede verse en la actual redacción del Estatuto Básico del Empleado público. El capítulo primero del Título IV del EBEP recoge los requisitos generales<sup>23</sup> que deben cumplir todas aquellas personas interesadas para poder participar en los procesos selectivos.

Dichos requisitos para el acceso a la función pública pueden desprenderse, pues, de la lectura del artículo 56 del Estatuto Básico del Empleado, Ley 7/2007, de 12 de abril. El primero de ellos sería estar en posesión de la nacionalidad española, requisito que no limita

---

<sup>23</sup> Artículo 56. Requisitos Generales. Estatuto Básico del Empleado público (2007).

1. Para poder participar en los procesos selectivos será necesario reunir los siguientes requisitos:

- a) Tener la nacionalidad española, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo siguiente.
- b) Poseer la capacidad funcional para el desempeño de las tareas.
- c) Tener cumplidos dieciséis años y no exceder, en su caso, de la edad máxima de jubilación forzosa. Sólo por ley podrá establecerse otra edad máxima, distinta de la edad de jubilación forzosa, para el acceso al empleo público.
- d) No haber sido separado mediante expediente disciplinario del servicio de cualquiera de las Administraciones Públicas o de los órganos constitucionales o estatutarios de las Comunidades Autónomas, ni hallarse en inhabilitación absoluta o especial para empleos o cargos públicos por resolución judicial, para el acceso al cuerpo o escala de funcionario, o para ejercer funciones similares a las que desempeñaban en el caso del personal laboral, en el que hubiese sido separado o inhabilitado. En el caso de ser nacional de otro Estado, no hallarse inhabilitado o en situación equivalente ni haber sido sometido a sanción disciplinaria o equivalente que impida, en su Estado, en los mismos términos el acceso al empleo público.
- e) Poseer la titulación exigida.

2. Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, deberán prever la selección de empleados públicos debidamente capacitados para cubrir los puestos de trabajo en las Comunidades Autónomas que gocen de dos lenguas oficiales.

3. Podrá exigirse el cumplimiento de otros requisitos específicos que guarden relación objetiva y proporcionada con las funciones asumidas y las tareas a desempeñar. En todo caso, habrán de establecerse de manera abstracta y general.

por tanto el derecho de acceso solo a ciudadanos españoles, sino que deja abierta la posibilidad también para extranjeros que estén en posesión de la misma, el segundo, muy relacionado con el primero, sería el de poseer la capacidad funcional para el desempeño de las tareas que le sean asignadas. El tercer requisito tiene que ver con la edad mínima que se ha de poseer para el acceso, así como la edad límite hasta la que se puede acceder, límite que puede ser desplazado por una ley dictada al efecto. El cuarto requisito exige no haber sido separado del servicio ni haber sido inhabilitado para ejercer cargos públicos. Y por último, se exige estar en posesión de la titulación que en cada caso se requiera. De dicha lectura puede deducirse que tal y como indica el propio nombre que la ley da a este apartado, “requisitos generales”, no constituyen requisitos taxativos, sino que más bien se trata de condiciones muy generales que podrán ser desarrolladas y especificadas en otros textos legislativos dictados al respecto.

#### **4.3 Sistemas selectivos**

Los sistemas selectivos podemos definirlos como aquéllos parámetros legalmente establecidos que facultan a orientar y disponer los procesos de selección para el acceso al empleo público. La oposición, el concurso-oposición y el concurso son los procedimientos habituales de ingreso en las Administraciones públicas.

La oposición constituye el sistema selectivo por antonomasia ya que por su naturaleza y características ofrece mayores garantías de cumplimiento de los principios esenciales propios de un proceso selectivo justo y legal. En los términos del artículo 4.2 del vigente Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento general de Ingreso del personal al servicio de la Administración general del Estado y de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración general del Estado, la oposición consiste en: *“la celebración de una o más pruebas para determinar la capacidad y la aptitud de los aspirantes y fijar su orden de prelación.* De la definición llevada a cabo por el mencionado Real Decreto se puede intuir un cierto grado de mayor garantía en la igualdad y objetividad que debe presidir en todo proceso selectivo, de manera que solamente se tendrán en cuenta los resultados de las distintas pruebas que se desempeñen, donde se valoraran solo y exclusivamente los conocimientos, aptitudes y capacidades que demuestren cada uno de los aspirantes.

El hecho de que solamente se tengan en cuenta en este tipo de sistema los conocimientos, aptitudes y capacidades de cada uno de los candidatos al acceso a la función pública, determina la gran diferencia de este proceso selectivo de oposición con respecto a los otros dos, concurso-oposición y concurso, donde la experiencia entre otros, son elementos

tomados en consideración por las Administraciones Públicas. Puede afirmarse que resulta el sistema selectivo más validado por los distintos aspirantes a la función pública, pues mediante él pueden demostrar el grado intelectual que le permita ser competencia con respecto a los demás en un entorno igualitario. De la objetividad y la igualdad que interactúan adecuadamente en este tipo de sistema deriva su condición de sistema ordinario<sup>24</sup> para la selección de aquellos cuerpos y escalas de funcionarios de carácter general, condición que ha sido reconocida por el Real Decreto 364/1995 ya mencionado en su artículo 4.1.

Las pruebas que sean objeto de examen deberán de guardar relación con las funciones o tareas que se van a desarrollar tal y como expresa el artículo 55 apartado e) del EBEP, lo que significa que la Administración pública deberá concretar en primer lugar el perfil del o los aspirantes, tarea esta que resulta fundamental pues constituirá una ayuda a la hora de evaluar la capacidad y aptitudes de los diferentes aspirantes, cuestión que guarda especial relación con el artículo 61.2<sup>25</sup> del EBEP.

El artículo 61 del Estatuto Básico contiene lo relativo a los sistemas selectivos y dispone que éstos poseerán carácter abierto y garantizarán la libre concurrencia, sin perjuicio de lo establecido para la promoción interna y de las medidas de discriminación positivas previstas en este Estatuto. Establece la necesidad de existencia relacional que debe existir entre el tipo de prueba que finalmente se disponga y la adecuación al desempeño de las funciones y tareas de los puestos de trabajo que se convocan, siendo posible, si cabe, la incorporación a la prueba de una parte práctica que los aspirantes deberán de realizar, ya sea de forma escrita u oral.

El Estatuto Básico establece una distinción y especificación en este punto entre el personal funcionario y el personal laboral, así, en el apartado número 6 del artículo 61 establece que los sistemas de selección para los funcionarios de carrera serán los de oposición y concurso oposición que deberán incorporar, en cualquier caso, una o varias pruebas para diagnosticar la capacidad de los aspirantes y establecer un orden de prelación, dejando abierta la posibilidad, sin perjuicio de lo dispuesto, con carácter excepcional y siempre a tenor de la ley, el sistema de concurso de valoración de méritos. De otra parte y con respecto al personal laboral fijo de la Administración pública, los sistemas de selección serán los de oposición,

---

<sup>24</sup>Castillo Blanco y Quesada Lumbreras. (2009) *Manual de Empleo público*, p. 303

<sup>25</sup> Artículo 61.2 del Estatuto Básico del Empleado Público.

Los procedimientos de selección cuidarán 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, en su caso, las pruebas prácticas que sean precisas.



concurso-oposición, con las peculiaridades establecidas para el personal funcionario, o concurso de valoración de méritos.

En cuanto al sistema de concurso previsto en el artículo 61.6 junto al de oposición y concurso-oposición y tal como se establece en el artículo 4.2 del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento general de ingreso del personal al servicio de la Administración general del Estado y de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración pública, puede definirse como un sistema selectivo que tiene por objeto analizar los méritos aportados por los aspirantes. Al contrario de lo que ocurría en el sistema de oposición cuyo énfasis se encontraba en valorar las distintas pruebas realizadas por los aspirantes, aquí lo que se lleva a cabo es una comprobación y valoración de los méritos de los aspirantes y en base a ello se establece el correspondiente orden de prelación. En este tipo de sistema, el elemento definitorio no se deposita en las pruebas examinadoras sino en los méritos que aportan los candidatos cuya realización ha tenido lugar, como es lógico, anterior al proceso selectivo. Dichos méritos se materializan en documentos o títulos adquiridos por los candidatos con anterioridad al proceso selectivo, que acreditan una serie de conocimientos adquiridos por los mismos que son consideradas relevantes por la Administración para el ejercicio de la función. En palabras de la doctrina, lo que la Administración ha de hacer es un verdadero “juicio retrospectivo”<sup>26</sup>.

Del artículo 61.6 se deriva el carácter excepcional que define a este tipo de sistema que podrá ser utilizado exclusivamente por ley. Este carácter excepcional y de obligación a la ley, desde mi punto de vista, confiere al régimen jurídico cierto rigor y madurez, pues su utilización excesiva podría derivar en ciertas irregularidades que estarían muy lejos del cumplimiento de los principios exigibles a todo proceso de selección, pues otorga a la Administración la posibilidad de estipular ciertos méritos dirigidos a socorrer a ciertas personas. Sin embargo, si este sistema es utilizado de forma correcta la Administración se proveería de personal experimentado y cualificado.

Por último, la categoría denominada concurso-oposición se caracteriza por ser un proceso selectivo compuesto por dos fases, en la primera tiene lugar la comprobación de las actitudes y capacidades de los aspirantes, en la segunda, se produciría la evaluación de los méritos. Este sistema, como puede verse, es una fusión de los métodos de selección anteriormente analizados. Este hecho ha planteado un problema en la práctica que se ha

---

<sup>26</sup> Junquera González, Juan. (1970) “El sistema de oposición”, 137, 25. Disponible on line: <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=view&path%5B%5D=3374>

venido a solucionar por la doctrina<sup>27</sup> española con la aplicación de una serie de criterios. El Estatuto básico del empleado público establece en su artículo 61.3 que *“los procesos selectivos que incluyan, además de las preceptivas pruebas de capacidad, la valoración de méritos de los aspirantes sólo podrá otorgar a dicha valoración una puntuación proporcionada que no determinará, en ningún caso, por sí misma el resultado del proceso selectivo.*

#### **4.4 Órganos de selección**

Este aspecto del proceso selectivo, se trata de una cuestión que al respecto considero que ha de tener especial atención por parte de aquéllos que tengan en su poder la designación de tales órganos, pues se entiende que el éxito o fracaso de un proceso de selección para acceder a la función pública depende en gran parte del grado de profesionalidad<sup>28</sup> de aquéllos que para tal fin han sido encomendados, pues de su grado de profesionalidad contribuye a una mejor selección del candidato más adecuado.. Impera por tanto la necesidad de que la Administración pública elija en base a unos criterios objetivos a aquéllos que van a participar en la organización de las distintas fases del proceso selectivo, en la realización de las pruebas examinatorias y en la evaluación del desempeño de cada uno de los aspirantes.

Los Órganos de selección vienen regulados en el Estatuto básico del Empleado público. El artículo 60 concretamente, establece que los órganos de selección *“serán colegiados y su composición deberá ajustarse a los principios de imparcialidad y profesionalidad de sus miembros”*. De otro lado, en dicho artículo se hace mención también a la necesaria y obligada paridad entre hombres y mujeres, al tiempo que establece una prohibición a aquéllos que no podrán formar parte de los órganos de selección, siendo el personal de designación política, los funcionarios interinos y el personal eventual, que dada su naturaleza resulta coherente su exclusión pues de lo contrario no se aseguraría una actuación independiente de los mismos. Los órganos de selección estarán constituidos por una serie de funcionarios de carrera que ostentan las necesarias competencias y facultades que para el objeto resultan cruciales, y deberán responder a los criterios de imparcialidad y profesionalidad, así como de discrecionalidad e independencia previsto en la ley.

La objetividad predicable de este órgano colegiado se hace necesaria, pues solo han de tenerse en cuenta a la hora de evaluar a los aspirantes los conocimientos, aptitudes y

---

<sup>27</sup> SSTC 67/1989, de 18 de abril; 185/1994, de 20 de junio y 73/1998, de 31 de marzo.

<sup>28</sup> Cantero Martínez, Josefa. Apartado sobre “Sistemas selectivos” inserto en el capítulo Acceso al empleo público y adquisición de la relación de servicio, del libro Comentarios a la ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado público. Alberto Palomar Olmeda, Antonio V. Sempere Navarro, R. Yolanda Quintanilla Navarro, Thomson Aranzadi, Cizur Menor, (2008), p 549.

capacidades que demuestren en las pruebas fijadas, es decir, solo ha de tenerse en cuenta el mérito y capacidad de cada uno de los aspirantes. En cuanto a la imparcialidad, se prohíbe la participación a aquéllos que hayan participado en la preparación de los aspirantes., así como tampoco podrán estar formados en mayor medida por funcionarios pertenecientes al mismo cuerpo o escala objeto de la selección.

#### **4.5 La selección de personal interino y temporal.**

Además de los funcionarios de carrera y del personal eventual, la Administración pública tal y como se ha dicho anteriormente, aglutina en su seno a otros empleados públicos:

El personal interino puede ser considerado como personal funcionario que presta sus servicios a la Administración Pública con carácter temporal, hecho que lo hace diferenciarse del funcionario de carrera. La elección de este tipo de funcionario sede ha realizar también con la observancia de los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, y siempre que existan razones de necesidad o urgencia que justifiquen el recurso a esta figura. Esta figura ha sido objeto de abusos en la práctica administrativa, a lo que la doctrina se ha pronunciado dando mayor relevancia a los principios que han de respetarse que a la urgencia y rapidez<sup>29</sup>.

De la selección del personal laboral temporal también se predica el respeto hacia los principios constitucionales de mérito, capacidad, igualdad y publicidad. Sin embargo, en este tipo de contrataciones también ha existido una práctica fraudulenta por parte de la Administración revestida de un carácter nepótico. De la irregular contratación del personal laboral temporal deriva la problemática alta tasa de temporalidad de las Administraciones públicas, sobre todo en las de ámbito local. Las causas<sup>30</sup> de la presencia tan abrumadora en las Administraciones públicas de este tipo de personal pueden ser otras varias, entre ellas se pueden mencionar las limitaciones en el reclutamiento de plantilla por las Leyes presupuestarias, retraso de convocatorias, falta de agilidad en los procesos de selección, ect.

#### **4.6 El personal directivo**

La introducción de este otro empleado al servicio de la Administración Pública representa desde su inicio una incertidumbre en torno a su tipología, pues en el artículo 8 del EBEP donde se lleva a cabo una enumeración de los empleados públicos, éste, no aparece. El personal directivo<sup>31</sup> debe ser concebido como aquél profesional con dotado con capacidades de liderazgo que posee la formación y las habilidades necesarias para hacer que funcione adecuadamente el complicado engranaje administrativo bajo la dirección del correspondiente

---

<sup>29</sup> Castillo Blanco y Quesada Lumbreras (2009). Manual de empleo público, pp 109-112

<sup>30</sup> Comisión para el Estudio y preparación del EBEP.

<sup>31</sup> Castillo Blanco y Quesada Lumbreras. Manual de empleo público. PP165-174

gobierno de turno y cuya gestión debe quedar sometida a criterios de eficacia, eficiencia, responsabilidad y control.

La legislación estatal desde la LOFAGE<sup>32</sup>, ha pretendido abrir un cierto ámbito propio al grupo directivo, reservando ciertos cargos o puestos, así denominados, a profesionales que proceden de la función superior o, excepcionalmente, del sector privado, reclutados en atención a “criterios de competencia profesional y experiencia”. Aunque el establecimiento de tales criterios no ha venido acompañado, hasta ahora, de elementos objetivos de comprobación.

El reclutamiento de este tipo de personal en y por las Administraciones públicas ha sido también muy irregular, pues se trata de un personal altamente arraigado a la política con lo que la voluntad de esta predomina en el acceso, ejercicio y cese del personal directivo.

### PARTE III: ESPACIO EUROPEO DE EDUCACIÓN SUPERIOR

La Unión Europea (UE) apuesta por la coordinación de políticas<sup>33</sup> y normas legislativas entre sus estados miembros, políticas y normas no solo referentes al ámbito económico, sino también extensibles al campo de la formación y la educación: la Unión europea apuesta por reorganizar y reestructurar las enseñanzas universitarias para favorecer la formación de un escenario europeo de educación superior.

El Espacio Europeo de Educación Superior<sup>34</sup> tuvo origen tras la firma de la Declaración de Bolonia el 19 de junio de 1999 por 29 países de la Unión Europea. La creación de este Espacio Europeo se debió a una serie de momentos históricos que resumiré de manera muy breve a continuación: En primer lugar tuvo lugar la firma de la Carta Magna de las Universidades Europeas el 18 de Septiembre de 1988, en segundo lugar se produjo la Declaración de la Sorbona para la armonización del diseño del Sistema de Educación Superior Europeo. Posteriormente tuvo lugar la Declaración de Bolonia en 1999, en marzo de 2001 se perfila el Espacio Europeo de educación superior y en último lugar en Julio de 2003 Declaración de Graz, texto definitivo en castellano. La idea de crear un Espacio europeo de Educación Superior viene de la mano de la lógica participación de las Universidades, quiénes juegan un papel fundamental en la creación de la “Europa del Conocimiento”. Se trata de la

---

<sup>32</sup> Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. Esta ley regula el acceso y las funciones y competencias de los titulares de cada órgano directivo.

<sup>33</sup> Hacia una política educativa común para la Unión Europea. *Francisco López Rupérez*. Revista de educación numero 141.

<sup>34</sup> De ahora en adelante EEES.

*“internacionalización de la Educación Superior”<sup>35</sup> como un proceso de integrar la dimensión internacional/intercultural en la enseñanza, la investigación y el servicio de la institución”* (knight, 1999).

La construcción del EEES se asienta sobre 3 ejes principales: una estructura de enseñanzas organizada en tres ciclos, un sistema de transferencia de créditos y un mecanismo de acreditación que permita establecer un escenario de competitividad entre los sistemas universitarios (García y Pérez, 2008) eliminando las posibles barreras que en la movilidad de estudiantes y profesores pudieran existir.

## **5. BOLONIA Y LA MAGNA CHARTA UNIVERSITARIUM (1988-1998)**

Bolonia, o más comúnmente conocido como Plan Bolonia, puso en marcha el Espacio Europeo de Educación superior para favorecer la movilidad y las oportunidades de empleo de los ciudadanos. El proceso Bolonia supone la unificación y la adaptación de una serie de criterios educativos en todos los centros europeos, para fomentar la comparabilidad y compatibilidad de los sistemas de enseñanza superior, hecho que tal y como se planteó supondría un paso más hacia delante en el terreno educativo. La Declaración de La Sorbona de 1998 y la Declaración de Bolonia de 1999 suscrita por los ministros europeos de educación, marcan el inicio del proceso de convergencia hacia un Espacio Europeo de Educación Superior que deberá hacerse plenamente realidad en el horizonte del año 2010. La Declaración de Sorbona puso en relieve el papel central de las universidades en el desarrollo de la dimensión cultural europea.

El 18 de Septiembre de 1988 fue firmada la Magna Charta Universitatum por consenso del Presidente de la Conferencia de Rectores Europeos (CRE) y los rectores de las Universidades de Bolonia, París, Lovaina, Utrecht y Barcelona, así como también por el Presidente de la Subcomisión para la Universidad de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. A raíz de esta Magna Charta se crea el programa ERASMUS (European Region Action Scheme for the Mobility of University Students) que influye en la concepción de movilidad de estudiantes europeos a nivel nacional como internacional.

Ha resultado fundamental la participación de cada uno de los agentes interesados en este proceso hacia la homogeneización de la educación superior europea, gobiernos, universidades, profesores y estudiantes han facilitado la integración en este nuevo sistema.

---

<sup>35</sup> Gijón Puerta, J y Crisol Moya, E. “La internacionalización de la Educación Superior, El caso del Espacio Europeo de Educación Superior” Vol. 10 (1). Disponible on line: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4020541>

## **6. INTEGRACIÓN DEL SISTEMA UNIVERSITARIO ESPAÑOL EN EL EEES**

En el proceso de integración del sistema universitario español en el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) han desempeñado una papel fundamental, lógicamente, las instituciones universitarias españolas en interacción con las restantes universidades europeas que forman parte del EEES. Son ya muchas Universidades españolas las que se han sumado al plan Bolonia, mientras que otras tantas aún no han adoptado los trámites legales recogidos en el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales.

Como todo proceso, éste se compone de una serie de fases o etapas que permiten lograr el objetivo de adaptación en el Espacio Europeo de Educación Superior. Dicho proceso viene escrupulosamente organizado en el Real Decreto 1393/2007, donde se especifican las ocho etapas necesarias de este proceso, las cuáles serían:

- A. Aceptación por parte de la Junta de la facultad.
- B. Visto bueno del Consejo de Universidades.
- C. Acreditación de la ANECA<sup>36</sup>
- D. Verificación del Consejo de Universidades.
- E. Autorización de las Comunidades Autónomas.
- F. Aprobación del Consejo de Ministros.
- G. Publicación en el BOE
- H. Inscripción en el Registro oficial de Títulos.

En España existen un total de 74 Universidades, las cuáles habían de adaptar sus planes de estudios al Plan Bolonia en el curso 2010-2011, fecha que se fijó límite.

En este proceso de integración ha tenido lugar la aprobación de una serie de leyes entre las que se pueden enumerar las siguientes:

- Real Decreto 1044/2003, de 1 de Agosto, por el que se establece el procedimiento para la expedición por las Universidades del Suplemento Europeo al Título.
- Real Decreto 1125/2003, de 5 de agosto por el que se establece el sistema de créditos y el sistema de calificaciones en las titulaciones de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional.
- Real Decreto 55/2005, de 21 de enero, por el que se regulan los estudios universitarios oficiales de Grado.

---

<sup>36</sup> ANECA: Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación. Fundación estatal que tiene como objetivo contribuir a la mejora de la calidad del sistema de educación superior mediante la evaluación, certificación y acreditación de enseñanzas, profesorado e instituciones.

- Real Decreto 56/2005, de 21 de enero, por el que se regulan los estudios universitarios oficiales de Posgrado. (Modificado por el Real Decreto 1509/2005).
- Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales.

De acuerdo con éste último decreto se estructura la enseñanza superior en tres niveles, de tal forma que la educación superior queda estructurada de la siguiente manera:

1. El Grado: Tiene una duración de cuatro años, compuesto por 240 créditos (ETCS). Ha venido a sustituir a las ya antiguas diplomaturas y licenciaturas.
2. El Máster: Supone la especialización en un ámbito concreto o multidisciplinar, cuya duración puede ir desde un año, 60 créditos (ETCS), o dos, 120 créditos (ETCS).
3. El Doctorado: La vía de acceso al doctorado es a través de un máster específico, y por término medio los estudios se prolongan durante cuatro años.

La siguiente tabla muestra una comparativa del sistema anterior con el actual. Tabla 3.

TABLA 3. Comparativa de niveles de estudios superiores con respecto al EEES

<b>Estudios anteriores al EEES</b>	<b>Estudios adaptados al EEES</b>
Primer ciclo: DÍPLOMATURA	Primer ciclo: GRADO
Segundo ciclo: LICENCIATURA	Segundo ciclo: MÁSTER
Tercer ciclo: DOCTORADO	Tercer ciclo: DOCTORADO

El término ahora utilizado de “créditos” (ETCS) proviene de las siglas de European Credit Transfer System. Se trata de un sistema utilizado por las universidades europeas para la convalidación de asignaturas, y dentro de este proceso utilizado para cuantificar el trabajo del estudiante. El crédito constituye una herramienta que ayuda a diseñar, describir y ofrecer programas de estudios y títulos de educación superior. En este sistema de créditos lo que se valora es el trabajo presencial y no presencial del estudiante, que equivale a 25 horas de trabajo por parte del alumno, por lo tanto, el crédito es una unidad de valoración de la actividad académica desarrollada por un estudiante. (Palomares, 2007).

## **7. TITULACIÓN Y ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO**

El Estatuto Básico del empleado público ha venido a resolver la incertidumbre que giraba en torno de las equivalencias que existían en la anterior legislación, dónde la descripción de las titulaciones se llevaba a cabo de manera un tanto ambigua. El Estatuto procede a definir cuáles son las titulaciones que han de poseer aquéllas personas que quieran

acceder a algún grupo o subgrupo de cualquier Administración Pública, teniendo en cuenta las reformas que en el sistema educativo se han llevado a cabo, entre ellas, la Declaración de Bolonia y la consecuente integración en el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES). En el preámbulo de la citada norma define la necesidad de adecuación a los cambios producidos en el entorno, de esta manera *“Por lo que se refiere a los funcionarios, se hace preciso modificar su clasificación actual, teniendo en cuenta la evolución que ha experimentado en los últimos años nuestro sistema educativo y en previsión, particularmente, del proceso abierto de reordenación de los títulos universitarios. La clasificación en tres grandes grupos, con sus subgrupos, se efectúa en función del título exigido para su ingreso, estableciéndose un grupo A, con dos subgrupos A1 y A2; un grupo B y un grupo C, a su vez con los subgrupos C1 y C2”*.

A pesar de la concreción realizada por el Estatuto parece claro que ha de existir una adecuación entre la titulación exigida para el acceso y las funciones a desarrollar como así lo pone de manifiesto la doctrina española<sup>37</sup>.

El artículo 76 del EBEP<sup>38</sup> dispone que la titulación necesaria para el acceso a cada uno de los distintos cuerpos y escalas de la Administración pública, así, estable tres grupos que serán A, B y C, de los cuáles se subdividen a su vez en A1 y A2; C1 y C2. Para el primer grupo (A) se exigirá tener la condición de graduado universitario, para el segundo (B) se exigirá la posesión del título de Técnico superior, y para el tercer (C) se exigirá el título de bachiller o técnico y el título de graduado en educación secundaria obligatoria respectivamente.

En este punto conviene aclarar que aquéllos que aún no hayan adaptados sus estudios al EEES se registrarán por la Disposición Transitoria Tercera sobre la Entrada en vigor de la nueva clasificación, dónde se especifica que *“hasta tanto no se generalice la implantación de los nuevos títulos universitarios referidos en el artículo 76, para el acceso a la función pública*

---

<sup>37</sup> Cito la STS de 12 de mayo de 1995.

<sup>38</sup> Artículo 76 del Estatuto Básico del empleado público.

Grupo A, dividido en dos Subgrupos A1 y A2.

Para el acceso a los cuerpos o escalas de este Grupo se exigirá estar en posesión del título universitario de Grado. En aquellos supuestos en los que la Ley exija otro título universitario será éste el que se tenga en cuenta.

La clasificación de los cuerpos y escalas en cada Subgrupo estará en función del nivel de responsabilidad de las funciones a desempeñar y de las características de las pruebas de acceso.

Grupo B. Para el acceso a los cuerpos o escalas del Grupo B se exigirá estar en posesión del título de Técnico Superior.

Grupo C. Dividido en dos Subgrupos, C1 y C2, según la titulación exigida para el ingreso.

C1: título de bachiller o técnico.

C2: título de graduado en educación secundaria obligatoria.



*seguirán siendo válidos los títulos universitarios oficiales vigentes a la entrada en vigor de este estatuto*”<sup>39</sup>.

## **8. NUEVA TITULACIÓN DE MÁSTER UNIVERSITARIO**

La titulación de máster universitario se inserta en el segundo ciclo de la estructura de las enseñanzas superiores implantada por el EEES. Se trata del segundo escalón al que pueden optar aquéllas personas que han conseguido superar el primer ciclo de la enseñanza superior, es decir, han obtenido el título de graduado y desean continuar su formación, De esta manera, *“los Másteres Universitarios permiten continuar la formación y especializarse en lo que las empresas demandan a día de hoy, con un título oficial que es válido en cualquier país europeo”*, La Vanguardia.

En cuanto al tema que nos atañe, el Sector Público, su norma básica constituida por el EBEP, no menciona en ninguno de sus preceptos la titulación de máster universitario a efectos de titulación exigida, a pesar de tratarse de una titulación de carácter oficial., con lo que a primera vista se puede plantear la situación de su ignorancia en el cómputo para el acceso al empleo público. Así, las Administraciones Públicas cuando convocan concursos y oposiciones no incluyen entre sus requisitos el de estar en posesión de una titulación de Máster Universitario, aunque sí la tendrían en cuenta en la fase de acreditación de méritos, no permitiéndose el acceso de titulaciones que provienen del antiguo sistema (diplomaturas, arquitecturas...) con un máster universitario superado a plazas del Grupo A o del subgrupo A1.

La posesión del título oficial de Master Universitario, por si solo, no constituye título habilitante para el acceso al Grupo A, subgrupo A1. El título de Master Universitario, junto con el título de Diplomado Universitario, Arquitecto técnico o Ingeniero técnico, tampoco constituye título habilitante para el acceso al grupo A, Subgrupo A1, puesto que los objetivos del Grado (titulación exigida para el acceso a estos cuerpos) difiere en sus objetivos con respecto a los anteriores.<sup>40</sup>

## **10. CONCLUSIONES**

La división en varios bloques de este proyecto, siguiendo un orden de coherencia, nos ha permitido extraer las siguientes conclusiones correspondientes a cada uno de los apartados en cuestión.

### **Primer bloque.**

---

<sup>39</sup> Disposición transitoria tercera. Entrada en vigor de la nueva clasificación profesional.

<sup>40</sup> Conclusión extraída de un foro sobre el Plan Bolonia habilitado por el Ministerio de Educación.

El empleo en el segmento juvenil ha venido a consolidarse en un serio problema de nuestra sociedad, pues según los resultados obtenidos a partir de las distintas fuentes estadísticas consultadas, son una inmensa mayoría de jóvenes los que aún no han accedido al mercado de trabajo debido, entre otras causas, a la crisis coyuntural y estructural que aqueja nuestro país desde hace unos años, que está impidiendo al mercado atender a las demandas de empleo.

Tras realizar un análisis general del contexto laboral de los jóvenes españoles, se observa que no existen notables diferencias en el desempleo según el sexo de los jóvenes, existiendo cierta paridad entre ambos géneros, mientras que las diferencias comienzan a ser notables cuando nos adentramos en los distintos tramos etarios que conforman el grupo juvenil, observándose importantes discordancias entre ellos.

Se advierte una estrecha relación entre el nivel de instrucción que se ostenta y la mayor o menor facilidad de acceder al mercado de trabajo; Se puede afirmar que aquéllos que cuentan con niveles de formación más bajos sufren más dificultades a la hora de acceder a un empleo que aquéllos que poseen una buena instrucción académica. Se ha producido un incremento de los jóvenes que optan por acceder a una formación superior porque entienden que a mayor formación mayores son las expectativas de obtener un buen empleo.

La crisis constituye un factor externo que impide el acceso al empleo público de los jóvenes españoles, pues en el seno de las Administraciones públicas ha sido necesaria la implantación de una serie de medidas de contención del gasto que lógicamente ha redundado en la disminución del Sector Público y en una menor posibilidad de nuevos empleados públicos.

### **Segundo bloque.**

Los datos ponen de manifiesto la preferencia por parte del sector juvenil de trabajar en este Sector de actividad dadas sus características particulares.

Existen una serie de factores internos que afloran de la propia Administración que dificultan la entrada de jóvenes españoles aunque sobradamente preparados al empleo público: la falta de planificación de recursos humanos, la insuficiente y virulenta práctica de los instrumentos de empleo público, las irregularidades por parte de las Administraciones Públicas observadas en los procesos de selección y la falta de regulación de un órgano tan importante para la Administración pública como lo es el personal directivo, suponen barreras muy fuertes que obstaculizan la entrada de personas altamente cualificadas en un sector donde resulta imprescindible.

### **Tercer bloque.**

La Declaración de Bolonia supone la creación de un Espacio Europeo de Educación superior del que España entra a formar parte en el año 1999.

La integración del Sistema Universitario español en el Espacio Europeo de Educación superior supone un cambio en la estructura de todo el sistema universitario que deriva en una modificación de las enseñanzas impartidas por las instituciones universitarias que ha de ser tomada en cuenta por la ley 7/2007, de 12 de abril del Estatuto Básico del Empleado Público a efectos de las titulaciones exigidas para el acceso a cada uno de los cuerpos y escalas de la función pública.

La creación de una nueva titulación de máster universitario y su no contemplación en la norma básica de la función pública, genera una problemática para aquellos jóvenes que se encuentren en posesión del mismo o en posesión de alguna de las enseñanzas impartidas por el sistema anterior al actual integrado en el EEES en tanto en cuanto no podrán acceder al grupo A, subgrupos A1 y A2 de la Administración pública, al no disponer del título de grado.

## **11. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.**

[ARTÍCULO] Junquera Regidor, A. “El acceso al empleo público: Un apunte sobre la problemática creada en torno a la nueva titulación de Máster Universitario”.

AAVV. (2008), El Estatuto Básico del Empleado Público. XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Volumen I y Volumen II.

Castillo Blanco, F.A. y Quesada Lumbreras, J.E. (2009), Manual de Empleo Público.

Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado.

García, J. V y Pérez, M. C. (2008). Espacio Europeo de Educación Superior, competencias profesionales y empleabilidad. Revista Iberoamericana de Educación, 46.

Informe español sobre el Panorama de la Educación, Indicadores de la OCDE (2013).

Informe Juventud en España (2012).

Knight, K. (1999). “La internacionalización de la Educación Superior”.

Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.

Ley 7/2007, de 12 de abril del Estatuto Básico del Empleado Público.

Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Palomar Olmeda, A. (2009), Derecho de la Función Pública. Régimen Jurídico de los Funcionarios Públicos.

RD 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales.

Real Decreto 364/1995 de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de ingreso del personal al servicio de la Administración general del Estado.

Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (Vigente hasta el 01 de Enero de 2015).

Redondo Sánchez, S. “La Oferta de Empleo Público como técnica externa de reclutamiento en los procesos de selección de los recursos humanos de las Administraciones Publicas. Saturnino Redondo Sánchez”.

Sánchez Morón, M (2008), Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

Sánchez Morón. M (2002). Derecho de la función pública. 3ed, Editorial Tecnos, Madrid. Pp 123-124.

Ley 30/2003, de Empleo de 30 de diciembre, se sustituyó el INEM por el Servicio Público de empleo estatal y autonómicos.

Revista de Educación publicada por Manuel Salas Velasco y Manuel Martín-Cobos Puebla.  
Universidad de Granada.

Infojobs y Esade. (2014) *“El Estado del Mercado laboral español de 2013”*. Disponible online:  
[http://itemsweb.esade.edu/wi/Prensa/Res\\_InfojobsESADE2013.pdf](http://itemsweb.esade.edu/wi/Prensa/Res_InfojobsESADE2013.pdf)

Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2013) *“Estrategia de emprendimiento y empleo joven 2013/2016”*. Disponible online: [http://www.empleo.gob.es/es/estrategia-empleo-joven/descargas/EEEJ\\_Documento.pdf](http://www.empleo.gob.es/es/estrategia-empleo-joven/descargas/EEEJ_Documento.pdf)

*“La migración juvenil, el reflejo de la falta de oportunidades en un mundo en crisis”* (2013).  
20minutos. Disponible on line:  
<http://www.20minutos.es/noticia/1893766/0/migracion/jovenes/crisis/>

Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública.

Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.