

VACÍOS DE JUSTICIA EN EL ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO (UN ENFOQUE DOCENTE)

JORGE BAQUERO AGUILAR

*Profesor Interino, Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Málaga*

SUMARIO: INTRODUCCIÓN. - 1. EL TRATAMIENTO DE LA JUSTICIA EN LA ASIGNATURA DE TEORÍA DE LAS RELACIONES LABORALES. - 2. EL ABORDAJE DE LA PROBLEMÁTICA DEL ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO EN LA ASIGNATURA DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO. - 3. LA PROBLEMÁTICA DEL ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO DE NUESTRO PAÍS. - 4. “VACÍOS DE JUSTICIA” EN EL ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO: EL ENFOQUE DE LA JUSTICIA RELACIONAL. - 5. CONCLUSIONES. - BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN

Partiendo del enfoque de Justicia Relacional¹ del profesor Márquez Prieto, este trabajo de investigación se aproxima desde una perspectiva docente a los “vacíos de justicia” existentes en el acceso al sistema de empleo público de nuestro país. Se aborda la cuestión desde el tratamiento de las teorías sobre la justicia en la asignatura de Teoría de las Relaciones Laborales. Estrechamente relacionado con lo anterior, se realiza un acercamiento analítico del Derecho de Función Pública y de la normativa en vigor, en la asignatura Derecho Administrativo del Trabajo. Como se verá, en este último contexto se desvelan toda una serie de disfunciones y aporías que suponen, en ocasiones, un acceso al empleo público de una forma que podría calificarse, cuando menos, de impropia.

Se plantea, por tanto, un análisis de los contenidos docentes que se imparten en ambas asignaturas del Grado en Relaciones Laborales y Recursos Humanos de la Universidad de Málaga, con el único objetivo de entrelazar las diversas teorías de la Justicia con la problemática subyacente al acceso al empleo público en amplio sentido. A modo de *matrioshka* rusa, se desglosan las diferentes

¹ A lo largo de todo el trabajo de investigación se va a ir haciendo alusión a las principales publicaciones relacionadas con dicho enfoque.

concepciones de justicia desde lo general a lo particular hasta llegar al estudio de la noción de Justicia Relacional en sus tres dimensiones: institucionalidad, reciprocidad y socialidad. Puede anticiparse al respecto el siguiente diagnóstico, que con detalle se expone en las siguientes p.nas: la falta de institucionalidad que conlleva ausencia de reciprocidad y, por tanto, una omisión clara de una necesaria socialidad en torno a esta cuestión objeto de análisis, que es lo que provoca toda una serie de "*vacíos de justicia*" y la necesidad de articular lo que, desde el enfoque de Justicia Relacional se viene a denominar como "*expedientes de inclusión*" que atiende a esta grave problemática.

Para ello, el abordaje de la normativa tanto legal como reglamentaria que desarrollan los preceptos constitucionales en materia de igualdad, mérito, capacidad y publicidad en el acceso al empleo público se manifiesta como de suma importancia en todo este asunto, ya que deja entrever ciertas disfunciones existentes en nuestro actual sistema de acceso. En ese sentido, desde un enfoque docente, es importante el abordaje tanto de las teorías de justicia como del ordenamiento jurídico relativo al acceso al empleo público de nuestro país, puesto que los futuros graduados en Relaciones Laborales y Recursos Humanos serán los que tendrán una formación más precisa y amplia en materia Laboral y de Seguridad Social, pudiendo atender ante las diversas instancias judiciales a la problemática que se plantea desde el personal laboral que forma parte de nuestras instituciones. Con ese objetivo principal se analizan tanto la normativa en su conjunto como los datos estadísticos del personal que forma parte de nuestras instituciones, de tal forma que la tesis de partida refuerza el objeto de esta investigación con la necesidad de, no sólo abordar la problemática del acceso al empleo público desde los estudios de grado, sino que también, con la necesidad de incrementar los mismos.

El enfoque de justicia relacional en todo el análisis, plantea la necesidad de reforzar la institucionalidad normativa con el objetivo principal de conseguir proporcionados niveles de reciprocidad y, por tanto, implementar una necesaria socialidad que genere un contexto social y una cultura jurídica que vaya atendiendo a los "*vacíos de justicia*" existentes en la actualidad en relación a la materia objeto de análisis a través de la formulación de "*expedientes de inclusión*".

1. El tratamiento de la Justicia en la asignatura de Teoría de Relaciones Laborales

En el seno del Plan de Estudios del Grado de Relaciones Laborales y Recursos Humanos que se imparte en la Facultad de Estudios Sociales y del Trabajo de la Universidad de Málaga, en el segundo semestre del primer curso se contempla la asignatura de Teoría de las Relaciones Laborales como asignatura de formación básica. Dentro del temario de dicha asignatura se atiende al estudio de una serie de temas que van enfocados desde lo general a lo particular hacia las teorías de la justicia. Se parte del primer tema de una serie de conceptos básicos sobre las relaciones laborales en el sistema liberal-capitalista. En ese sentido se

establece el trabajo como relación social en la sociedad actual como uno de los ejes centrales de nuestra sociedad que configura el sistema de relaciones laborales².

No desde el punto de vista histórico, sino que desde el punto de vista de las diversas teorías de las relaciones laborales, se hace un repaso cronológico del concepto de trabajo a lo largo de los siglos desde los clásicos griegos hasta la actualidad. Se parte de la concepción clásica para llevar a cabo una clasificación del concepto de trabajo en varias vertientes: a) trabajo como obra o producto (resultado), b) trabajo como actividad (prestación de servicios en sí mismo), c) trabajo como empleo (colocación, empresario como dador del empleo o empleador), d) trabajo como factor de producción (sentido económico, mano de obra y capital) y trabajo como agrupación de trabajadores (relaciones entre el capital y el trabajo, problemas y soluciones). Desde un punto de vista socio-laboral se hace hincapié en la importancia del trabajo como un actividad humana socialmente útil, por lo que la esencia del trabajo productivo tiene como causa final la subsistencia de quien trabaja.

En esa línea, se analiza la construcción sociocultural del trabajo a lo largo de los siglos, observándose como el mismo ha pasado de ser despreciado en las sociedades antiguas (Grecia y Roma) a ser una pieza central de nuestra sociedad. Por tanto, no es sino hasta la reforma calvinista que se produce en los siglos XV y XVI cuando el concepto de trabajo comienza a adquirir un sentido positivo en lo que se ha venido a considerar como los orígenes del capitalismo³. En todo este proceso, la revolución industrial convierte el trabajo en factor de producción distinguiendo entre trabajo y empleo dando lugar al extremo liberalismo económico que más tarde provocará el fenómeno conocido como la cuestión social del siglo XIX⁴, así como también dará lugar todo el posterior profundo e importante cambio en las relaciones laborales y al nacimiento del Derecho del trabajo y de los posteriores sistemas de protección social⁵. De tal forma que podría decirse que el siglo XX ha venido a considerarse como el siglo del trabajo, surgiendo así una concepción del trabajador con un estatus social que va más allá de la dimensión puramente individual del contrato de trabajo dando lugar al conocido estado de bienestar⁶.

El avance y desarrollo de las nuevas tecnologías, de la digitalización y el impacto que todo lo anterior ha tenido en la sociedad en general también ha obtenido su reflejo en el mundo del trabajo y de las relaciones laborales. De tal forma que, podría decirse que, ya casi en el primer cuarto del siglo XXI, el trabajador

² Sobre los diversos sistemas y subsistemas de relaciones laborales obsérvese: MONEREO PÉREZ, J.L., MORENO VIDA, M.N., MÁRQUEZ PRIETO, A., ALMENDROS GONZÁLEZ, M.A., DÍAZ AZNARTE, M.T., FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A. y SALAS PORRAS, M.: *Manual de Teoría de las Relaciones Laborales*, Madrid, Editorial Tecnos, 2011, pp. 145-166 (1ª Edición).

³ Vid.: CROUZET, D.: *Yo, Calvino*, Barcelona, Ariel, 2001 (Traducción de Ignacio Hierro).

⁴ Cfr. MESSNER, J.: *La cuestión social*, Madrid, Rialp, 1960.

⁵ Sobre el origen, la formación y la evolución del Derecho del trabajo obsérvese: MARTÍN VALVERDE, A., RODRÍGUEZ-SAÑUDO GUTIÉRREZ, F. y GARCÍA MURCIA, J.: *Derecho del trabajo*, Madrid, Editorial Tecnos, pp. 58-88, 2016 (25ª Edición).

⁶ Sobre la evolución del estado de bienestar véase: ROQUETA BUJ, R. y GARCÍA ORTEGA, J. (Directores). *Derecho de la seguridad social*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2016, pp. 32-40 (5ª Edición).

no responde a un arquetipo homogéneo como consecuencia de lo que se ha venido a denominar como la “Cuarta Revolución Industrial”⁷. Se ha producido una enorme heterogeneidad de la clase trabajadora, una segmentación del mercado de trabajo y de la riqueza principal de la sociedad, de tal forma que podría decirse que la misma se crea de una forma especulativa en el sector financiero globalizado. Las reestructuraciones productivas, la descentralización productiva, la globalización de la economía, la crisis sindical y el desarrollo de las nuevas tecnologías, son factores que reflejan la evolución y el cambio del concepto de trabajo tal y como lo veníamos conociendo.

De toda la evolución anteriormente referenciada, como observaremos *ut infra*, no escapan las relaciones de trabajo en las Administraciones Públicas (en adelante AAPP), donde la cuestión principal objeto de este trabajo de investigación (el acceso al sistema de empleo público y los “vacíos de justicia” que se plantean en el mismo) adquiere un papel preponderante dentro de lo que se establece en nuestra Carta Magna: acceso al empleo público en estrictas condiciones de igualdad (arts. 23.2 y 14). Papel preponderante que está directa y estrechamente relacionado con la objetividad e imparcialidad que han de ser el eje vertebrador del funcionamiento de nuestras Administraciones en base a lo preceptuado en el art. 103.1 de nuestra Constitución Española de 1978.

Se analiza dentro el contenido de la asignatura la etapa clásica de las teorías sociológicas de las relaciones laborales. Se parte del estudio de los postulados del economista y filósofo escocés Adam Smith⁸. Considerado como el padre de la economía clásica, la importancia del estudio de su obra es de suma importancia puesto que, junto con Karl Marx⁹, la contraposición de sus planteamientos son considerados como el punto de partida de toda la problemática posterior que conllevó la cuestión social y el avance regulatorio del Derecho del trabajo y de la protección social. Autores clásicos utilitaristas como Jeremy Benthan y John Stuart Mill son objeto de estudio dentro de las concepciones filosóficas que han influido en la construcción a lo largo de los siglos del concepto de trabajo. No obstante, tal y como hemos anunciado, la contraposición ideológica del liberalismo y del marxismo, podría decirse que ha sido la que de una forma más contundente ha influido en la construcción del concepto de trabajo y capital que venimos conociendo¹⁰.

El desarrollo del cientifismo que procura el siglo XIX conlleva el hecho de que el abordaje del trabajo se lleve a cabo desde diferentes disciplinas: sociología,

⁷ Obsérvese en ese sentido: GÓMEZ SALADO, M.A. *La cuarta revolución industrial y su impacto sobre la productividad, el empleo y las relaciones jurídico-laborales: desafíos tecnológicos del siglo XXI*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters Aranzadi, 2021 (1ª Edición).

⁸ Véase: RAPHAEL, D.D. y RENNERT, U. *Adam Smith*, Frankfurt, New York, Campus Verlag, 1991.

⁹ Cfr. LASKI, H.J. *Karl Marx*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983 (1ª reimpresión).

¹⁰ KARL MARX, junto con FRIEDERICH WILHELM NIETZSCHE (1844-1900) y SIGMUND FREUD (1856-1969), son considerados los tres grandes pensadores que han influenciado de una forma considerable en la configuración ideológica del siglo XX. Sobre la obra de NIETZSCHE véase: NIETZSCHE, F.: *Obras completas*, Buenos Aires, Aguilar Argentina S.A. de Ediciones, 1965 (6ª Edición), Traducción, introducción y notas de EDUARDO OVEJERO Y MAURY.

psicología, matemáticas, etc. En esa línea surgen también teorías sobre la propia organización del trabajo con el único objetivo de sacar el mayor rendimiento del mismo. Max Weber¹¹ es un claro exponente de la organización burocrática del trabajo. Por su parte, Durkheim aborda la división social del trabajo y la solidaridad orgánica, dando paso a los estudios de Frederic Winslow Taylor y, posteriormente, a los de Henry Ford. Los principios de la organización científica del trabajo de Taylor son reflejo del avance y desarrollo del cientifismo a los que, por parte de Ford, se le añadirá un componente fundamental que más tarde influirá en el desarrollo de las teorías de la organización del trabajo: Ford añade una retroalimentación entre la producción y el consumo incluyendo por primera vez la aplicación del salario mínimo y concibiendo la relación de trabajo como una relación interpersonal. Se introduce parte del componente humano que más tarde se desarrollará en la etapa de institucionalización de las relaciones laborales y el desarrollo del estado de bienestar.

En ese avance cronológico y conceptual se analizan, dentro de las Etapas Sociológicas de las Relaciones Laborales la Escuela de Oxford, la de Wisconsin y la Escuela de Relaciones Laborales¹². Como germen del posterior desarrollo del estado de bienestar se lleva a cabo un estudio de la República de Weimar y de la Constitución de 1919¹³. De tal forma que se termina por estudiar y analizar las teorías aplicadas a las relaciones laborales del funcionalismo estructuralista en Sociología de Talcott Parsons, la teoría del sistema de relaciones industriales de John Thomas Dunlop y el surgimiento del Neocorporativismo y del Neomarxismo en el último cuarto del siglo XX¹⁴. Todo el estudio anterior no hace sino poner de manifiesto la complejidad de las relaciones laborales que han sido abordadas a lo largo de décadas desde diferentes disciplinas científicas. Todas y cada una de ellas han planteado nuevos acercamientos a la problemática subyacente a las relaciones laborales en su conjunto, acercamientos que han configurado nuevas perspectivas que no han hecho sino provocar avances significativos tanto en análisis como en el propio desarrollo del trabajo y de las relaciones que subyacen al mismo. En todo ese desarrollo obtiene un papel considerable el desarrollo de la Escuela de Relaciones Humanas cuyo principal exponente es Elton Mayo. Todo lo anterior no hace sino poner de relieve la complejidad del concepto de trabajo que ha ido evolucionando a lo largo de décadas de una forma excepcional.

De tal forma que tanto el presente como los retos de futuro de las relaciones laborales, tal y como hemos anunciado, pasa por el desarrollo de las nuevas tecnologías y, en concreto, por el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación. En ese sentido se lleva a cabo un repaso de la

¹¹ Vid. VICENT, J.M. *La metodología de Max Weber*, Barcelona, Cuadernos Anagrama, 1972.

¹² Sobre la evolución de las filosofías directivas véase: DELBERT, C.M. y FORM, W.H. *Sociología industrial*, Madrid, Ediciones Rialp, S.A., 1969, pp. 703-749.

¹³ Véase al respecto de la cuestión: VV.AA., ÁLVAREZ ÁLVAREZ, L. (Coordinador). *Estado y Constitución en la República de Weimar*, Madrid, Marcial Pons, 2021.

¹⁴ Cfr. Utz, A.F. *Entre el neoliberalismo y neomarxismo: filosofía de una vía media*, Barcelona, Herder, 1977.

obra de Manuel Castells Oliván¹⁵ y de Pierpaolo Donati¹⁶, con el único objetivo de poner de relieve la importancia de las nuevas tecnologías y el impacto que las mismas han provocado en la sociedad en general y en las relaciones de trabajo en particular.

Todo el abordaje conceptual y analítico de los temas anteriores nos lleva a analizar las diferentes aproximaciones filosóficas y teóricas al concepto de justicia. El acercamiento al concepto de justicia se lleva a cabo desde tres dimensiones. La primera de ellas tiene que ver con el ideal de justicia en un amplio sentido más cercano al concepto de Derecho Natural. Es decir, todos aquellos elementos de justicia que le son inherentes al ser humano por el mero hecho de ser persona, vinculado, en cierta forma, con la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. La segunda dimensión, a modo de *matrioshka* rusa, tiene que ver con el concepto de justicia social en un amplio sentido. Aquellos elementos de justicia que están vinculados todos esos derechos políticos, sociales, culturales, etc¹⁷. Y, por último, la tercera dimensión obtiene su reflejo en el marco de las relaciones laborales con el concepto de justicia social tras la Constitución de la OIT en 1919 como parte del Tratado de Versalles que puso fin a la I Guerra Mundial. Se consideraba la paz social como base y fundamento del desarrollo de las sociedades. Es en esta última dimensión donde se analiza la noción de Justicia Relacional que propone un método de análisis de las cuestiones litigiosas en las relaciones de trabajo que conlleva a una serie de propuestas partiendo, a su vez, de tres dimensiones: la institucionalidad, la reciprocidad y la socialidad¹⁸.

Desde el antiguo mundo griego, pasando por el romano, por la Edad Media, por el Renacimiento, la Ilustración, el siglo XIX y el XX, el ideal de justicia ha obtenido a lo largo de los siglos diferentes acepciones que han estado vinculadas, sobre todo, a cada momento histórico-cultural. Platón (427-347 a.C.) planteaba la justicia como armonía social, Aristóteles (384-322 a.C.) distinguía entre justicia conmutativa y justicia distributiva, Ulpiano (¿170?-228) entendía la justicia como la voluntad de tratar de dar a cada uno lo que se merece, Santo Tomás de Aquino (1224/1225-1274) -principal representante de la escolástica- entendía la justicia como Ley Natural en una concepción cercana a la de Ulpiano. No dejan de acercarse al concepto de justicia teóricos, escritores y filósofos como Nicolás Maquiavelo (1469-1527), Thomas Hobbes (1588-1679), autores contractualistas como John Locke (1632-1704), Jean-Jacques Rousseau (1712-1778)¹⁹ o Immanuel Kant (1724-1804). La aportación a la justicia social por parte de la Iglesia se manifiesta a través

¹⁵ Obsérvese la interesante obra de este autor en: CASTELLS, M. *La sociedad red: una visión global*, Madrid, Alianza, 2006.

¹⁶ Sobre este autor véase la interesante obra: DONATI, P. y GARCÍA RUIZ, P. *Sociología relacional: una lectura de la sociedad emergente*, Zaragoza, Prensas de la Universidad de Zaragoza, 2021.

¹⁷ Como son el Pacto internacional de derechos civiles y políticos de 1969, Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales de 1966 y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad de 2006.

¹⁸ *Vid in extenso*: MÁRQUEZ PRIETO, A. (Coordinador). *Justicia relacional y principio de fraternidad*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2017.

¹⁹ Obra de referencia de este autor es: ROUSSEAU, J.J. *El contrato social*, Barcelona, Edicomunicación, S.A., 1994 (Estudio preliminar de CADONA, FRANCES-LLUÍS).

de diversas encíclicas papales en lo que se ha venido a denominar como “*doctrina social de la Iglesia*”²⁰. Más cercano a nuestros días, John Rawls (1921-2002) plantea la teoría de la justicia a través de lo que él denomina “*el velo de la ignorancia*”²¹.

No obstante, partiendo de esas tres dimensiones sobre justicia que establecíamos anteriormente, desde la noción de la Justicia Relacional se plantea una Teoría de la Justicia elaborada por el profesor Antonio Márquez Prieto enfocada en una teoría jurídico-laboral que pueda ser útil en el marco de las relaciones laborales y que incida en la justicia social. Se plantea el enfoque de Justicia Relacional como un instrumento capaz de evaluar y juzgar las situaciones-relaciones indagando en la búsqueda de la justicia en la relación. De tal forma que se aborda de forma directa la relación y la actuación recíproca de los sujetos en su conjunto analizando la relación según su grado de justicia o, en su caso, en relación a su grado de injusticia²². Esto último es lo que se denomina dentro del enfoque de la Justicia Relacional como “*vacíos de justicia*”²³. De tal manera que se plantea por parte del profesor Márquez Prieto la posibilidad de establecer justicia en la relación interpersonal partiendo de la necesidad y posibilidad de actuar de buena fe. En esa línea, el Derecho no sólo se ha considerado tradicionalmente como un método de solucionar conflictos, sino que también como un instrumento de regulación de las conductas y de construcción de expectativas.

Las tres dimensiones de las que parte la noción de Justicia Relacional son las siguientes:

- 1ª) La institucionalidad: que no son sino los instrumentos normativos que orientan al comportamiento.
- 2ª) La reciprocidad: es el comportamiento en sí mismo (interactivo), buscado por la institucionalidad, y que permite expresar -aunque puede que no se logre- los valores de la sociedad y de los individuos, tal como pretende -o ha de pretender- el Derecho.
- 3ª) La socialidad: es decir, la conciencia social y la cultura jurídica -de valores, de principios- propios de un contexto social de relaciones jurídicas, así como la propia red de relaciones (cuya conciencia colectiva está en continuo proceso de generación y regeneración). Por ello en esta dimensión se percibe más intensamente la posible existencia de “*vacíos de justicia*” (lo que, sin embargo, puede apreciarse también en las otras dos dimensiones).

²⁰ Cfr. VAN GESTEL, C. *La iglesia y el problema social: (introducción a la doctrina social de la iglesia)*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1963.

²¹ Al respecto véase: RAWLS, J. *Justicia como equidad: materiales para una teoría de la justicia*, Madrid, Tecnos, 1986.

²² Véase: BAGGIO, A., COSSEDDU, A. y MÁRQUEZ PRIETO, A. *Fraternidad y Justicia*, Granada, Editorial Comares, Colección Trabajo y Seguridad Social, núm. 68, 2012.

²³ Sobre los vacíos de justicia en el marco de la discapacidad véase: RUIZ SANTAMARÍA, J.L. *Vacíos e insuficiencias en la adaptación y protección adecuada a las personas trabajadoras con discapacidad*, Cizur Menor, Navarra, Thomson Reuters Aranzadi, 2019.

De tal forma que esos “*vacíos de justicia*” existentes se pueden llegar a paliar proponiendo lo que, desde el enfoque de la Justicia Relacional se denominan como “*expedientes de inclusión*”, que no es sino aquel conjunto de propuestas que intentan solventar esos “*vacíos de justicia*” detectados. Los “*vacíos de justicia*” se producen en aquellas situaciones en las que no existe una verdadera Justicia Relacional. Se puede producir entonces un desequilibrio provocado por un déficit de relacionalidad a través de la ausencia de normas e instituciones. En esa misma línea también se podría producir un vacío de paridad y simetría en las relaciones laborales, lo que provocaría la necesidad de formular “*expedientes de inclusión*” a través de soluciones heterónomas (autonomía colectiva) y soluciones autónomas (ASAC- Sistema Extrajudicial de Resolución de Conflictos Laborales). Dentro del déficit de la relacionalidad también podría producirse una reciprocidad sin cooperación con la justicia, lo que el profesor Márquez Prieto denomina como reciprocidad en la corrupción, que no sucede sino en aquellos casos en los que de lleva a cabo un incumplimiento generalizado del ordenamiento jurídico-laboral cuando ambas partes de la relación (trabajador y empresario) encuentran un beneficio interesado en el incumplimiento²⁴. Por lo que se podría decir que se plantea un déficit de un verdadero espíritu de integración capaz de alcanzar una solidaridad en la producción (principal “*vacío de justicia*”). Como exponente también de déficit de reciprocidad podría entenderse la ausencia de la dimensión negocial en el seno de las relaciones laborales. De todo ello trasluce la necesidad de una verdadera implicación y participación de los sujetos partiendo de las relaciones interpersonales, no sólo de las relaciones de producción.

Apoyando la base teórica de la asignatura se analiza la teoría de los juegos²⁵ en base a las relaciones de conflicto y de consenso²⁶. A través de la teoría de los juegos se trata de estudiar y explicar el comportamiento y la interrelación de los diversos agentes de las relaciones laborales así como los incentivos que conducen a los mismos a tomar decisiones. Se parte de la explicación del “*Dilema del prisionero*” y de “*La caza del ciervo*” como modelos de juego que redundan en la importancia de la cooperación en las relaciones laborales como medida positiva de alcanzar beneficios mutuos. El primero de ellos como modelo de juego no cooperativo y, el segundo, como todo lo contrario. De tal forma que, en base a los postulados de la Teoría de la Justicia Relacional, el segundo de ellos se plantearía como un modelo de cooperación en la relación que ahonda en un beneficio común en las relaciones de trabajo.

Todo el temario abordado y anteriormente referenciado se aborda no sólo desde la perspectiva de la explicación teórica convencional, sino que la estrategia educativa se plantea desde casos prácticos de cierta actualidad (sentencias recientes,

²⁴ Claro ejemplo podría ser el de estar trabajando en una empresa sin estar dado de alta en la Seguridad Social mientras el empresario se ahorra sus obligaciones fiscales y el trabajador está percibiendo una prestación por desempleo.

²⁵ Cfr. MÁRQUEZ PRIETO, A. *Repensar la justicia social. Enfoque relacional, teoría de juegos y relaciones laborales en la empresa*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters Aranzadi, 2008.

²⁶ Obsérvese la interesante obra del profesor MÁRQUEZ PRIETO, A. *Calidad ambiental de las relaciones laborales*, Granada, Editorial Comares, 2011.

noticias de prensa, artículos doctrinales, aprobación de normativa reciente, etc.) de los que se parte para llegar a explicar el contenido de la asignatura.

2. El abordaje de la problemática del acceso al empleo público en la asignatura Derecho Administrativo del Trabajo

Por su parte, desde el marco de la asignatura de Derecho Administrativo del Trabajo, una asignatura obligatoria que se imparte en el segundo curso del Grado de Relaciones Laborales y Recursos Humanos de la Universidad de Málaga, el enfoque adquiere unos matices diferentes pero ciertamente relacionados²⁷. Es objeto de estudio en esta asignatura la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas²⁸; la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público; la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social y el Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social; el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se prueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social²⁹ y el Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social³⁰. Materias todas ellas, sin duda, importantísimas para el desarrollo de la actividad por cuenta propia como Graduado Social toda vez que se culminen los estudios de Grado y lleven a cabo la colegiación para poder ejercer.

No obstante lo anterior, se abordan dos temas importantes en el seno de la asignatura que están directamente relacionados con la problemática del acceso al empleo público. Por un lado, el análisis de los fundamentos constitucionales del Derecho Administrativo del Trabajo en general y del Derecho de Función Pública en particular. Por otro lado, el análisis del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante TREBEP) es fundamental para el tema que venimos abordando. Hay que tener en cuenta que, en base a la tipología de personal que puede formar parte del empleo público de nuestro país, la letra c) del art. 8 del TREBEP de 2015 establece que podrán formar parte de nuestro sistema de empleo público el personal laboral, “*ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal*”. Y recordemos que, en base a la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la

²⁷ Obsérvese sobre la materia: MONEREO PÉREZ, J.L. (Coordinador). *Manual de derecho administrativo laboral*, Madrid, Editorial Tecnos, 2016 (2ª Edición). Más reciente es la obra de: ARANA GARCÍA, E., CASTILLO BLANCO, F.A., TORRES LÓPEZ, M.A. y VILLALBA PÉREZ, F.L. (Directores). *Conceptos para el estudio del derecho administrativo laboral en el grado*, Madrid, Editorial Tecnos, 2022 (3ª Edición).

²⁸ Véase al respecto: GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S. *Manual básico de Derecho Administrativo*, Madrid, Editorial Tecnos, 2019 (16ª Edición).

²⁹ Cfr. CAVAS MARTÍNEZ, F. y LUJÁN ALCARAZ, J. (Directores). *Infracciones y sanciones en el orden social. Régimen jurídico*. Murcia, Ediciones Laborum, Colección Estudios Básicos de Derecho Laboral, 2009 (1ª Edición).

³⁰ Vid.: GALLARDO CASTILLO, M.J. *Los principios de la potestad sancionadora. Teoría y práctica*, Madrid, Iustel, Práctica y Jurisprudencia Administrativa (núm. 3), 2008 (1ª Edición).

jurisdicción social; la competencia ante los litigios que se puedan suscitar no es sólo de los abogados, sino que los Graduados Sociales pueden atender desde el marco de dicha jurisdicción cualquier tipo de conflictividad laboral que se pueda plantear en el seno de nuestras Administraciones hasta la suplicación ante los tribunales superiores de justicia³¹.

En relación con el texto constitucional, el análisis del articulado de nuestra Carta Magna se lleva a cabo desde una perspectiva teórico-práctica, enfocada hacia los preceptos que alberga nuestra Constitución Española de 1978 que están directamente relacionados con el acceso al sistema de empleo público de nuestro país y con la problemática que suscita. La dimensión constitucional de la igualdad ya aparece desde el art. 1. La inclusión en el artículo 7 del reconocimiento de los sindicatos y de las asociaciones empresariales para la defensa y promoción de sus intereses es fundamental toda vez que se analiza la posible participación de las centrales sindicales en la configuración de las bases para el acceso al empleo público. Pero más importante nos parece los preceptos introducidos en el art. 9 donde, en su apartado 1, nos hace referencia a esa necesaria sujeción tanto de los ciudadanos como de los poderes públicos tanto al texto constitucional como al resto del ordenamiento jurídico. La promoción por parte de los poderes públicos de las condiciones de igualdad de los individuos y la remoción de los obstáculos que puedan impedir o dificultar de participación de la ciudadanía en diversos aspectos de la vida en sociedad los recoge el apartado 2 del mismo art. 9. Por su parte, el apartado 3 del mismo artículo recoge ciertos principios constitucionales básicos en relación al tema que nos ocupa: el principio de legalidad, el de la jerarquía normativa, el de la publicidad de las normas, el de la seguridad jurídica y el de la *“responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”*, entre otros.

La vinculación de los derechos fundamentales y libertades públicas en cuanto a su interpretación conforme a la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, así como al resto de tratados y acuerdos internacionales ratificados por nuestro país, es recogida de forma precisa en el apartado 2 del art. 10. Es importante este precepto constitucional en relación al acceso a nuestro sistema puesto que las resoluciones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) han sido las que han venido siendo fundamentales para que se hayan ido modificando las normas internas de nuestro sistema de empleo público e interpretando las lagunas legales que alberga nuestro ordenamiento jurídico al

³¹ Hay que tener muy presente que, en el Plan de Estudios del Grado en Relaciones Laborales y Recursos Humanos impartido en la Facultad de Estudios Sociales y del Trabajo de la Universidad de Málaga, tan sólo existe una asignatura optativa que atiende a las cuestiones laborales en el seno de las Administraciones Públicas de nuestro país: Planificación y Régimen de Trabajo en la Administración Pública. De ahí la importancia para el futuro colectivo de Graduados Sociales de atender dentro de la Asignatura Derecho Administrativo del Trabajo toda esta cuestión del personal laboral que forma parte de nuestras instituciones.

respecto³². Sobre todo en la categoría de indefinido no fijo que ha suscitado, suscita y parece que suscitará una enorme conflictividad³³.

Directa y estrechamente relacionado con el art. 9 está el art. 14 de nuestra Carta Magna, puesto que la igualdad ante la Ley de todos los españoles queda de forma manifiesta como derecho fundamental con los máximos niveles de protección que les confiere a los mismos el 53.2 de la Constitución. Artículos ambos dos que se relacionan de forma estrecha con el apartado 2 del art. 23 que es el que, de una forma directa, plantea el acceso al empleo público en estrictas condiciones de igualdad. Importante nos parece la dicción del art. 24 que establece la tutela efectiva de jueces y tribunales en el ejercicio por parte de los ciudadanos de los derechos e intereses legítimos para que no se pueda producir en forma alguna la indefensión de los mismos. Como derecho fundamental recoge el art. 28 el derecho de sindicación (apartado 1) y el derecho de huelga (apartado 2).

Fuera del marco de los derechos fundamentales, el art. 35 del texto constitucional plantea el derecho -que a la vez es un deber- al trabajo y a la libre elección de profesión u oficio. El derecho a la negociación colectiva y la fuerza vinculante de los convenios colectivos lo establece el apartado 1 del art. 37. El derecho a plantear medidas de conflicto colectivo, por su parte, lo recoge el apartado 2 del art. 37. Por último, dentro del Título I del texto constitucional, el art. 53 -como ya hemos aludido- establece los 3 niveles de protección de los derechos que alberga nuestra Carta Magna. Pero es el art. 103 (dentro del Título IV, Del Gobierno y de la Administración) el que establece el hecho de que las AAPP de nuestro país han de servir "*con objetividad los intereses generales*" y actuar de acuerdo con "*los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho*". Esta cuestión es fundamental desde nuestra óptica personal, puesto que dicha objetividad e imparcialidad se asegura con un nivel de acceso al empleo público de nuestro país en estrictas condiciones de igualdad y cumpliendo con los preceptos del apartado 3 del mismo art. 103, que establece que el acceso a la función pública se realizará "*de acuerdo con los principios de mérito y capacidad*", principios que serán ampliamente desarrollados -como veremos a continuación- desde una perspectiva tanto legal como reglamentaria. Por su parte, e indirectamente relacionado, establece el art. 106 de la Constitución la potestad de control por parte de los Tribunales de la potestad reglamentaria y de la legalidad administrativa.

Dentro de todo el estudio y análisis de los fundamentos constitucionales del Derecho Administrativo y del Derecho de Función Pública, el Título VIII

³² Como obra de referencia véase: CAMPOS DAROCA, J.M. *Empleo público y fraude en la contratación temporal. Efectos de la aplicación del Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Wolters Kluwer, 2017.

³³ *Vid in extenso*: BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ, I. *Indefinidos no fijos. Una figura en la encrucijada*, Albacete, Editorial Bomarzo, 2021 (1ª edición). La reciente STS 270/2022 (Pleno), de fecha 28 de enero de 2022 se alinea con la doctrina *Correira Moreira* del TJUE, procurando un cambio sustancial de doctrina en relación a esta cuestión. No se declara al trabajador subrogado en la categoría de indefinido no fijo, sino que lo declara como fijo dentro de la Administración. Pero con la particularidad de que lo adscribe como fijo dentro de la unidad productiva que se transmitió y respecto de las funciones desempeñadas en la misma. Se abre la puerta así a la generación de diversos regímenes jurídicos.

(De la Organización Territorial del Estado) adquiere una importancia de gran consideración. La descentralización administrativa de nuestro sistema se establece con carácter general en los arts. 137 a 139. Lo relativo a la Administración Local (una de los niveles de descentralización administrativa donde mayores niveles de desatención legal a los preceptos relativos al acceso al empleo público de nuestro país), lo recoge nuestro texto constitucional en los arts. 140 a 142. Por su parte, el régimen de las Comunidades Autónomas (CCAA) es establecido en los arts. 143 a 158. Pero son los arts. 148 y 149 los que mayor relevancia obtienen dentro del hilo argumental de este trabajo de investigación. El primero de ellos porque determina cuáles son las competencias que pueden asumir las CCAA a través de sus Estatutos de Autonomía y, el segundo de ellos, porque recoge cuáles son las competencias básicas que nuestra Carta Magna ha reservado al Estado³⁴. De ellas se han de destacar la regulación de las “condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales” (149.1.1^a), la regulación de la legislación laboral “sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas” (149.1.7^a), las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” (149.1.13^a), la regulación de la “legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas” (149.1.17^a) y las “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas” (149.1.18^a). Este último precepto ha sido objeto de análisis por parte del Tribunal Constitucional toda vez que algunas CCAA han extralimitado sus límites competenciales en materia de función pública³⁵.

Como se puede observar, los fundamentos constitucionales del Derecho de Función Pública están claramente expuestos en el texto que configuró el legislador constitucional³⁶. En el desarrollo de los preceptos constitucionales en materia de acceso al empleo público de nuestro país, tanto desde el punto de vista legal como reglamentario, se han matizado de forma precisa todos los parámetros constitucionales para que el acceso a nuestro sistema de empleo público se desarrolle en estrictas condiciones de igualdad y respetando el mérito y la capacidad. No obstante todo lo anterior, existen toda una serie de aporías normativas que ponen de relieve ciertas disfunciones que atentan contra los

³⁴ Sobre las competencias básicas véase el interesante artículo de: BARNÉS, J. “Legislación básica y artículo 149.1.1^a C.E.”, en *Informe comunidades autónomas*, núm. 2003, 2003, pp. 816-828.

³⁵ *Vid.* la STC 9/2016, de 21 de enero de 2016, donde se analiza muy bien el carácter básico de la normativa estatal de función pública en nuestro país. Anterior a esta véase la STC 181/2012, de 15 de octubre de 2012. Más reciente en el tiempo es la STC 17/2022, de 8 de febrero, que determina la nulidad de la previsión legal autonómica que establecía un sistema de promoción interna basado exclusivamente en la posesión de la titulación académica, prescindiendo de las pruebas selectivas correspondientes.

³⁶ Sobre nuestro ordenamiento constitucional véase al respecto la reciente obra de: Díez-PICAZO, L.M. *Ordenamiento constitucional español*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020.

preceptos constitucionales de alguna u otra forma. Por tanto, podría decirse que nuestro actual sistema de empleo público está dotado de un régimen jurídico bien estructurado y desarrollado que contempla el acceso al mismo en estrictas condiciones de igualdad, mérito, capacidad y publicidad. No obstante todo ello, las brechas normativas que procura nuestro ordenamiento jurídico, la interrelación de los preceptos tanto de Derecho Administrativo como de Derecho necesario Laboral han provocado, provocan y parece que seguirán provocando -puesto que no se ha llevado a cabo una revisión profunda de la normativa³⁷- toda una serie de aporías y de disfunciones que procuran un acceso al mismo de una forma que se podría considerar, como poco, de impropia³⁸. Todo ello se manifiesta de una forma clara en lo que se podría considerar como el acceso a nuestro sistema de empleo público ordinario en cada una de las diversas AAPP de nuestro país (Administración General del Estado (AGE), Comunidades Autónomas (CCAA) y Entidades Locales (EELL)). También obtiene su reflejo en el acceso al sistema en ese vasto y complejo Sector Público (Fundaciones, Consorcios, Mercantiles Públicas, etc.) que también forman parte de nuestro sistema de gestión de servicios públicos³⁹. Podría decirse que la actual configuración legal del mandato constitucional de acceder al empleo público en estrictas condiciones de igualdad, mérito, capacidad y publicidad adolecen de ciertos problemas que conducen a un incumplimiento ciertamente laxo -en ocasiones, que no en todas- de toda esta configuración tanto constitucional como legal⁴⁰.

El régimen jurídico del acceso al empleo público ha sido desarrollado de una forma extensa y compendiada desde el punto de vista del cumplimiento del mandato legal que alberga nuestra Carta Magna⁴¹ por el TREBEP. Pero no es sólo esta norma la única con rango legal que recoge y desarrolla el acceso a la función pública en condiciones de estricta igualdad⁴². Incluso con carácter previo a la

³⁷ Nos referimos al bloque normativo de reformas que se ha aprobado por parte del legislador nacional con ocasión de la finalización del año 2021. Ni la LPGE para el año 2022, ni la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, ni el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo, han procurado la inclusión de preceptos normativos que eliminen o limiten en forma alguna el acceso impropio o indirecto a nuestro sistema de empleo público en los términos en los que se vienen analizando a lo largo de todo este trabajo de investigación.

³⁸ *Passim*: BAQUERO AGUILAR, J. *La desnaturalización de los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad en el acceso al empleo público*, Murcia, Ediciones Laborum, 2022.

³⁹ Véase al respecto: BAQUERO AGUILAR, J. *La subcontratación de servicios públicos y su posterior reversión: el acceso indirecto al empleo público*, Murcia, Ediciones Laborum, 2022.

⁴⁰ Como obra de referencia de carácter general que aborda el encaje constitucional del empleo público de nuestro país véase: RUANO RODRÍGUEZ, L. *Constitución, Función Pública y Empleo Laboral*, Pamplona, Editorial Aranzadi, 1998.

⁴¹ Sobre la configuración de nuestro sistema de empleo público incardinado en nuestra Carta Magna véase: DE SANDE PÉREZ-BEDMAR, M. *Empleo y prestación de servicios en la Administración Pública*, Valladolid, Editorial Lex Nova, 2006 (1ª edición), pp. 27-109.

⁴² Manual muy importante e interesante que analiza minuciosamente esta cuestión es el publicado por el INAP que, en su Capítulo II, lleva a cabo un exhaustivo análisis sobre la selección y la carrera administrativa de nuestra función pública. Se hace especial hincapié en el refuerzo del mérito y la imparcialidad en dichos procesos, así como se elaboran también una serie de interesantes propuestas para eliminar esta problemática concreta. ARESES VIDAL, X., BLANCO

entrada en vigor de nuestra Constitución ya contábamos con cierta normativa que recogía estos aspectos considerados como parte fundamental de este trabajo que desarrollamos. Dicha normativa se ha mantenido en vigor en todo aquello que no contradiga ni al TREBEP ni al propio ordenamiento constitucional⁴³. Es el caso del Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado. Posterior a la entrada en vigor de la Constitución, la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas urgentes para la reforma de la Función Pública⁴⁴, también contiene preceptos en este sentido. El desarrollo legal relacionado y en vigor hasta el momento sigue disfrutando de vigencia mientras no contradiga lo preceptuado en el TREBEP. Por tanto, no es sino el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público del 2015 la norma fundamental que marca las directrices en materia de acceso al empleo público de nuestro país. El objeto de la norma, conforme al art. 1.1 es el de “establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos incluidos en su ámbito de aplicación”⁴⁵. Siendo aplicable el mismo al personal laboral al servicio de las AAPP conforme al apartado 2 del mismo artículo⁴⁶. Fundamentos todos ellos que se proyectan (*ex art. 2 del TREBEP*) a todo el Sector Público de nuestro país con algunas salvedades⁴⁷.

Por otro lado, el TREBEP de 2015 establece los principios rectores para el acceso al empleo público en nuestro sistema en el art. 55 y en la Disp. adic. 1ª (en esta última se hace referencia a la aplicación de los mismos también a todo el Sector Público estatal, autonómico y local). En el apartado 1 del art. 55 se determina que “*todos los ciudadanos tienen derecho al acceso al empleo público de acuerdo con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, y de acuerdo con lo previsto en el presente Estatuto y en el resto del ordenamiento jurídico*”. Por su parte, los requisitos generales de acceso al empleo público se establecen en el art.

GAZTAÑAGA, C., COLMENARES SOTO, P., FERNÁNDEZ PALOMARES, E., GALLEGO TORRES, A., GÓMEZ DE VILLALOBOS, G., ÍÑIGUEZ HERNÁNDEZ, S., LABRADA TELLADO, M^a.L., MAPELLI MARCHENA, C., PASTOR SAINZ-PARDO, I. y SOUTO ALONSO, J. *Nuevos tiempos para la función pública*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2017, pp. 29-188.

⁴³ La perspectiva constitucional de nuestro sistema de empleo público es abordada en: PALOMAR OLMEDA, A. *Derecho de la función pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos*, Madrid, Dykinson, 2016, pp. 77-110.

⁴⁴ El art. 1 de dicha norma, referido al ámbito de aplicación, en su apartado 5 establece que: “*la presente Ley tiene carácter supletorio para todo el personal al servicio del Estado y de las Administraciones Públicas no incluido en su ámbito de aplicación*”.

⁴⁵ “*El modelo estatutario es una importación del modelo francés creado por obra del genial Corso, que crea una burocracia profesional como pieza fundamental para atender el funcionamiento regular de los servicios públicos, convirtiéndose, los funcionarios, en una pieza clave del funcionamiento de estos servicios (...)*”. SARMIENTO LARRAURI, J.I. “Una aproximación al régimen de los funcionarios”, en *Foro. Revista de Ciencias Jurídicas y sociales, Nueva época*, núm. 1/2005, p. 257. Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/FORO/article/view/FORO0505110253A>.

⁴⁶ Sobre la problemática del personal no funcionario en el seno de nuestro sistema que viene siendo algo lineal dentro del mismo, véase el trabajo llevado a cabo en su momento por parte de: GONZÁLEZ HABA GUIASADO, V. “Los problemas del personal laboral no funcionario”, en *Revista Española de Administración Local y Autonómica (IEAL)*, núm. 225, enero-marzo de 1985, pp. 123-153.

⁴⁷ Sobre el Sector Público véase: BERVEROFF AYUDA, D. *Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (L 40/2015): comentada, con jurisprudencia sistematizada y concordancia*, Madrid, Lefebvre (Colección Tribunal Supremo), 2020.

56 del TREBEP. Por otro lado, el acceso al empleo público de nacionales de otros Estados lo establece el artículo 57, el acceso al empleo público de funcionarios españoles de Organismos Internacionales lo regula el art. 58, y el acceso a las personas con discapacidad lo determina el art. 59⁴⁸. Todo lo relativo a los órganos de selección viene a ser desarrollado en el art. 60 de la analizada norma. Los sistemas selectivos son establecidos por el art. 61 del TREBEP⁴⁹, pudiendo ser los siguientes: oposición, concurso-oposición -que deberá incluir una o varias pruebas para determinar la capacidad de los aspirantes- y, sólo en virtud de ley, el sistema de concurso -que consistirá en la valoración de méritos (ex art. 61.6). Sistemas que, por otro lado, también se adoptan en la selección del personal laboral fijo (ex apartado 7 del art. 61), pudiéndose “negociar las formas de colaboración que en el marco de los convenios colectivos fijen la actuación de las organizaciones sindicales en el desarrollo de los procesos selectivos”⁵⁰.

Pero no escapa al desarrollo legal el reglamentario para ciertas cuestiones concretas que han de matizar lo preceptuado en la normativa legal⁵¹. En ese sentido, nos encontramos con el 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. Siguiendo con el desarrollo reglamentario, para el empleado público funcionario en régimen de interinidad, la Orden APU/1461/2002, de 6 de junio, por la que se establecen las normas para la selección y nombramiento de personal funcionario interino viene a desarrollar el art. 27 del Reglamento General de Ingreso anteriormente referenciado. Su ámbito de aplicación será de obligado cumplimiento para todos aquellos procesos selectivos en régimen de interinidad en el marco de nuestras Administraciones en general (ex art. 1).

Como se puede observar, el régimen jurídico del acceso al empleo público, partiendo del orden constitucional, y analizando tanto el desarrollo legal como

⁴⁸ Véase al respecto de la cuestión el interesante análisis que se lleva a cabo por parte de: RUEDA MONROY, J.A. “Cuotas de reserva”, en MONEREO PÉREZ, J.L. (Director.), MORENO VIDA, M.N. (Directora.), MÁRQUEZ PIRETO, A. (Director), VILA TIerno, F.A. (Director) y MALDONADO MOLINA, J.A. (Director), *Protección jurídico-social de las personas con discapacidad. Un enfoque integral y exhaustivo*, Murcia, Ediciones Laborum, 2021, pp. 425-452. Del mismo autor obsérvese el tratamiento que le otorga en: RUEDA MONROY, J.A. *La reserva de empleo para las personas con discapacidad en España. Consideraciones y propuestas desde el modelo relacional en la discapacidad*, Murcia, Ediciones Laborum, 2021, Colección Trabajos de investigación, pp. 214-234.

⁴⁹ El acceso al empleo público es abordado de forma oportuna en: ROQUETA BUJ, R. *Derecho del empleo público*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, pp. 189-232.

⁵⁰ La adquisición y pérdida de la condición de empleado público se analiza oportunamente en: PALOMAR OLMEDA, A. *Derecho de la función pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos*, op. cit., pp. 239-314.

⁵¹ Tratamiento oportuno del acceso al empleo público es el que se lleva a cabo por parte de: CASTILLO BLANCO, F.A. (Director) y QUESADA LUMBRERAS, J.E. (Coordinador), *Manual de empleo público*, Madrid, Iustel, 2009 (1ª Edición), pp. 253-344.

el reglamentario es amplio y lo suficientemente matizado⁵². Y de aplicación tanto al acceso al sistema de empleo público que hemos denominado como ordinario, como al acceso al empleo público en ese vasto y complejo Sector Público institucional que se ha desarrollado y ramificado ampliamente en todos los niveles de descentralización administrativa de nuestro país. Pero la problemática de fondo que venimos poniendo de relieve estriba en que, a pesar de ese amplio desarrollo tanto legal como reglamentario, el acceso al empleo público de nuestro país no se desarrolla -en ocasiones, que no siempre- cumpliendo con los estrictos principios constitucionales. Las malas prácticas administrativas, los nepotismos y los usos partidistas hacen que gran parte del personal en régimen de temporalidad que forma parte de nuestro sistema de empleo público (con la enorme problemática que ello ha suscitado), haya accedido al mismo en condiciones que no han atendido a los derechos fundamentales constitucionales de acceso al sistema en estrictas condiciones de igualdad⁵³.

⁵² “Sin embargo, el hecho de que estos principios estén consagrados en la Constitución y en la Ley no asegura en absoluto su aplicación. Concretamente, ante la constatación de una conducta inercial de incumplimiento, e intentando reconducir esa conducta, la Comisión de Expertos propuso en su Informe que el EBEP estableciera ‘un conjunto de reglas y garantías suficientes’ que actuaran ‘como garantía básica del cumplimiento de los principios de igualdad, mérito y capacidad’ (p. 97). La Comisión se refería a una dinámica de selección de empleados públicos en la que los principios de igualdad, capacidad y mérito no eran respetados en una parte muy significativa de procesos selectivos, ‘bien porque carecen de suficiente publicidad y transparencia, bien porque no se adoptan las garantías exigibles de igualdad entre los aspirantes o por otras causas que conducen a discriminaciones, interferencias clientelares y favoritismos de diverso tipo, que son percibidos de manera muy crítica por la sociedad’ (p. 89), aludiendo además a una dinámica que ‘está poniendo seriamente en cuestión todo el sistema constitucional de garantías relativo al acceso al empleo público’ y a que ello ‘se está produciendo no obstante las reiteradas sentencias contrarias de nuestros más altos Tribunales’”. MÁRQUEZ PRIETO, A. “Contratación y acceso al empleo público”, en GÓMEZ MUÑOZ, J.M. (Coordinador). *Reforma de las administraciones públicas y empleo público: XXXIII Jornadas andaluzas de derecho del trabajo y relaciones laborales*, Monografías de Temas Laborales, núm. 54, 2015, p. 165. Disponible en: https://www.juntadeandalucia.es/empleo/carl/portal/web/guest/documentacion-investigacion/revistas-y-monografias?p_p_id=BuscadorMonografiasPortlet_WAR_carlportalportlets_INSTANCE_38Bd&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=3&_BuscadorMonografiasPortlet_WAR_carlportalportlets_INSTANCE_38Bd_accion=irVerDetalle&_BuscadorMonografiasPortlet_WAR_carlportalportlets_INSTANCE_38Bd_indice=0.

⁵³ Como paradigmáticas de esta cuestión son la sentencia de la Sección 8ª de la Audiencia Provincial de Cádiz con sede en Jerez, Sentencia nº 251/2021, de 14 de julio, donde se condena a un Alcalde de un pequeño Ayuntamiento a una “pena de 8 años y 6 meses de inhabilitación especial para los cargos de Alcalde, Teniente de Alcalde, Concejal o cualquier otro cargo de naturaleza electiva en el ámbito local, autonómico, estatal o europeo” por un delito de prevaricación continuada en la contratación de forma arbitraria de personal al servicio de dicho Ayuntamiento sin respetar los preceptos constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público. También véase la STS (Sala de lo Penal) 2878/2021, de 16 de julio de 2021 por el que se condena a un Alcalde y a una trabajadora a “ocho años de inhabilitación especial para empleo o cargo público consistente en alcalde, concejal de ayuntamiento o cualquier otro cargo electivo de la Administración Local, de las Comunidades Autónomas y de la Administración Estatal” por un caso de prevaricación administrativa. Tal y como recoge el F.D. 3º, “se da por probado que el procedimiento fue tramitado ad hoc y diseñado por la acusada con el fin de que ella resultara ser la elegida por el mero capricho o voluntad del alcalde, la arbitrariedad de la resolución vendría del hecho de constituir la expresión pura e inmotivada del favoritismo del alcalde, con evidente desviación de poder al infringir los principios de igualdad en el proceso de selección y los de mérito, capacidad e idoneidad en la designación y en última instancia con infracción del deber de objetividad, imparcialidad y legalidad que estaba obligado a cumplir”. De manera que, “los hechos probados recogen todo un proceso llevado a cabo de forma torticera y contraria al ordenamiento jurídico” (F.D. 5º). Vid in extenso: ALIAGA RODRÍGUEZ, R. “La prevaricación administrativa en la creación de puestos en las Administraciones públicas”, en *Diario La Ley*, Nº 9910, Sección Tribuna, 10 de

De lo que se infiere por nuestra parte la necesidad de una reforma de los postulados de acceso puesto que, tal y como venimos analizando, a pesar de las diversas reformas operadas a lo largo de las últimas décadas -algunas de ellas muy recientes-, no se termina de legislar en *pro* de solucionar todo este tipo de vicisitudes y problemas que padece nuestro sistema de empleo público. Cuestión toda ella a la que se ha intentado poner coto por parte del legislador pero no de forma contundente ni, en muchas ocasiones, por la vía legal más oportuna⁵⁴. Lo que deja entrever, por un lado, una falta de determinación por resolver la cuestión y, por otro, una falta de valentía o de interés político para resolver de una forma decidida toda una serie de aporías, insuficiencias normativas y “*vacíos de justicia*” de las que adolece nuestro ordenamiento jurídico en relación a la cuestión que venimos abordando.

En esa línea, desde el Estado⁵⁵ -en su más amplio sentido-, y de la mano del legislador de cualquier época, respetando la centralidad tuitiva tanto del Derecho constitucional, así como del administrativo y del laboral, se habría de procurar una revisión normativa efectiva y adecuada tanto para la preservación de los preceptos constitucionales en el acceso al empleo público de calidad como para la defensa de los intereses de los colectivos afectados. Así como también, para el buen funcionamiento objetivo e imparcial de nuestras instituciones⁵⁶ puesto que, las medidas adoptadas hasta el momento se han manifestando como ciertamente insuficientes.

3. La problemática del acceso al empleo público de nuestro país

Todas estas brechas legales, aporías normativas, disfunciones del sistema y “*vacíos de justicia*” obtienen su reflejo en los datos estadísticos del personal que forma parte de nuestras Administraciones e instituciones. Las cifras del mes de

septiembre de 2021, Wolters Kluwer. Disponible en: https://diariolaley.laleynext.es/Content/Documento.aspx?params=H4slIAAAAAAEAMtMSbF1CTEAAmNjA0NjM7Wy1KLizPw8W yMDI0MDCyOwQGZapUt-ckhlQaptWmJOCSoABICj7zUAAAA%3DWKE&fbclid=IwAR2-x_ I6oll8ejQIlipilH6xMBJVsumnZpci6rT15qMK3EqYjo4O4KNAsk.

⁵⁴ Puesto que es habitual el uso de Leyes de Presupuesto para modificar las leyes de función pública en vez de llevar a cabo una reforma estructural de la normativa en vigor.

⁵⁵ Estado considerado en una concepción paternalista, pero no en el sentido peyorativo del término, si no que en su más amplia concepción de lo que el Derecho del trabajo y de la seguridad social ha venido configurando como el estado de bienestar y de protección social desde los orígenes del mismo. Sobre los inicios y la evolución de la protección social véase: MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C., QUESADA SEGURA, R., MORENO VIDA, M.N., MÁRQUEZ PRIETO, A. y MALDONADO MOLINA, J.A.: *Manual de seguridad social*, Madrid, Editorial Tecnos, 2021, pp. 29-52 (17ª Edición). Obsérvese en ese sentido: GONZÁLEZ RÍOS, I. (Directora). *Derechos sociales y protección de colectivos vulnerables*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2016.

⁵⁶ Así lo pone de manifiesto la OCDE, “*Reconociendo que los servidores públicos y los sistemas utilizados para su gestión son un componente esencial de la gobernanza pública, que repercute directamente en la calidad de los procesos democráticos y en la capacidad del gobierno para promover y proteger el bienestar de los ciudadanos y generar y mantener un crecimiento económico inclusivo*”. *Passim*. OCDE. *Recomendación del consejo sobre Liderazgo y Capacidad en la Función Pública*, Serie Instrumentos Jurídicos de la OCDE, 2018, s. p.

enero del año 2021, ascendían a un total de 2.710.405 empleados públicos⁵⁷. Al sector público del Estado le corresponden 514.514 efectivos (un 18,98%), aunque si desagregamos de los mismos los datos sólo de la AGE nos encontramos con total de 229.348 efectivos (tan sólo un 8,46%)⁵⁸. No obstante, este dato contrasta con los que se publican por parte de la Encuesta de Población Activa (EPA), que arrojan datos que reflejan que el empleo público ha aumentado en 42.000 personas en el año 2020. Con lo que, para la EPA, nuestro empleo público cuenta con un total de hasta 3.379.100 personas hasta esa fecha⁵⁹. Como vemos, los datos se muestran un tanto contradictorios.

Por su parte, de los datos extraídos del Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas, en julio del año 2020, contábamos en nuestro país con un total de 2.597.712 de empleados públicos. No obstante todo ello, nosotros nos vamos a centrar en analizar las cifras del año 2019 puesto que muestran una evolución más significativa con respecto a ejercicios anteriores y posteriores, aportando el análisis de los datos previos mayor información de contraste en la línea de nuestra investigación. Puesto que ha sido durante el año 2020, el año 2021 y lo que llevamos del 2022 donde los procesos de selección y de consolidación de empleo han empezado a tomar cierta relevancia. Como se puede observar consultando los datos de 2021 con respecto a los de de 2020, el aumento del mismo ha ascendido en un total de 112.693 empleados públicos. Y comparando las cifras del 2020 con respecto de 2019 el aumento de empleo público ha sido de 19.324 efectivos. Como vemos, la cifra de empleados públicos no varía mucho con respecto al año anterior.

De manera que, centrándonos -como hemos dicho- en los datos del año 2019, atendiendo a los datos oficiales, a fecha de enero de 2019 nuestras AAPP

⁵⁷ Aunque existen datos a fecha de julio de 2021 hemos considerado como importante hacer referencia a los datos anuales a fecha de 1 de enero. Aún así, la diferencia entre enero y julio de 2021 no es sustancialmente considerable.

⁵⁸ Datos obtenidos del BOLETÍN ESTADÍSTICO DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. Registro Central de Personal. Enero 2021. Datos disponibles en: http://www.mptfp.es/dam/es/portal/funcionpublica/funcion-publica/rcp/boletin/Boletines/200701_Boletin_julio_2021.pdf.pdf .

⁵⁹ Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE). Encuesta de Población Activa (EPA). Cuarto trimestre de 2020. 28 de enero de 2021. Datos obtenidos del Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas. Registro Central de Personal. Enero 2021. Datos disponibles en: <https://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0420.pdf> .

contaban con un total de 2.578.388 efectivos⁶⁰ dentro de nuestro empleo público⁶¹. De todos ellos 507.830 pertenecían a la Administración Pública Estatal (AGE y sus organismos autónomos, etc.), 1.339.111 a las Administraciones autonómicas, 575.405 a la Administración Local y 156.042 a las Universidades⁶². El porcentaje era el del 19,69 % en la AGE, 51,93% en las CCAA y el 22,32% en las EELL.

Desde el punto de vista de la tipología o categoría de personal obtenemos que dentro de la AGE nos encontramos con que del total de 507.830, 414.153 pertenecían a la categoría de funcionarios, 82.549 a la de laborales y 11.128 dentro de la categoría de otro personal (sumando entre laborales y la categoría de otro personal la cifra de 93.677 efectivos). Por otro lado, dentro del marco de las autonomías, podemos observar que del total de 1.339.111, 782.648 son funcionarios, 126.849 laborales y 429.614 dentro de la categoría de otro personal (sumando las dos últimas categorías ascendían a 556.563 efectivos). Por último, en el ámbito de las EELL, nos encontrábamos con que, del total de 575.405, 198.725 son funcionarios, 312.126 laborales y 64.554 dentro de la categoría de otro personal (que sumando las dos últimas categorías obtenemos la cifra de 376.680 efectivos).

Por tanto, y a modo de resumen, del total de personal al servicio de las AAPP en nuestro país, el 56,66% eran funcionarios, el 23,4% son laborales y el 19,44% pertenecían a la categoría de otro personal (en términos porcentuales estas dos últimas categorías -laborales y otro personal- suman un total del 42,84% de los efectivos de nuestras AAPP: casi la mitad de los empleados públicos de nuestro país). Dato muy significativo este último del 42,84% y a tener en cuenta

⁶⁰ Datos obtenidos del Registro Central de Personal a fecha de enero de 2019. Dicho Registro, que es el órgano de la Administración del Estado en el que se registra el personal a su servicio, viene regulado por parte del art. 71 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (BOE núm. 261, de 31/10/2015) y que, además, es desarrollado reglamentariamente a través del Real Decreto 2073/199, de 30 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento del Registro Central de Personal y las normas de coordinación con los de las restantes Administraciones Públicas (BOE núm. 15, de 18/01/2000).

⁶¹ *Vid in extenso* al respecto de la cuestión en su momento: ARENILLA SÁEZ, M. y DELGADO RAMOS, D. "¿Hay muchos empleados públicos en España? Eficiencia y efectividad en el contexto de la OCDE", en *Revista de Administración Pública*, 193, 2014. Se analiza en este trabajo la evolución del empleo público desde el año 2003 hasta el año 2014. Para estos autores, "uno de los más graves problemas a los que nos enfrentamos a la hora de analizar el número y la evolución en el número de empleados públicos es el acceso a las fuentes de información" (p. 299). Como conclusión, y también como datos de contraste en relación a la evolución del empleo público de nuestro país, estos autores determinan que "el número de empleados públicos del conjunto de las Administraciones públicas, entre enero de 2003 y enero de 2013, se ha incrementado en 247.079 personas, un 10,61 por ciento más, hasta los 2.576.746 efectivos, partiendo de los 2.329.667 de enero de 2003" (p. 309). Disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/RAP/article/view/40204> .

⁶² Cfr: MARTÍN MORENO, J.L. *Quiebras y desviaciones del sistema de mérito en la función pública. ¿Qué hacemos con los cacicatos del siglo XXI?*, Liberlex, 2006. Obra disponible en: <http://liberlex.com/archivos/QUIEBRAS%20Y%20DESVIACIONES%20DEL%20SISTEMA%20DE%20MÉRITO.pdf> . Sobre la contratación temporal abusiva en el marco de las Universidades véase el interesante trabajo de: BALLESTER LAGUNA, F. "¿Ha hecho lo suficiente la legislación española para prevenir la utilización abusiva de los contratos de trabajo temporales en el ámbito de la investigación? La Directiva 1999/70/CE ...", en BALLESTER LAGUNA, F. (Coordinador). *El estatuto profesional del personal investigador contratado en régimen laboral*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2016, pp. 247-264. Disponible en: <http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/103750> .

este último para arrojar cierta luz a la problemática laboral de los empleados públicos en nuestro país en relación a la temporalidad en el seno de nuestras Administraciones. Temporalidad que, aunque no toda, gran parte de la misma ha sido producida por los “*vacíos de justicia*” en relación al acceso al sistema de empleo público de nuestro país.

Llegados a este punto se hace necesario reseñar por nuestra parte que los datos que mostramos son las cifras oficiales y que, al parecer, dentro de las CCAA y de las EELL (aunque también dentro de la AGE pero en menor medida) podría suceder que las cifras no sean las exactas y que pudieran aumentar en número, puesto que es bastante probable que el Registro aducido no dé cabida a todo ese personal laboral que forma parte de nuestras Administraciones como consecuencia de una posible no comunicación exacta de datos exactos al Registro Central de Personal por parte de todas las AAPP de nuestro país⁶³. Lo mismo sucede cuando analizamos las cifras de los empleados públicos que pertenecen a Organismos Instrumentales, Empresas Públicas, Fundaciones Públicas, Consorcios, etc⁶⁴. Sin contar, además, con todo aquel personal laboral que forma parte de nuestro empleo público -nos referimos a los indefinidos no fijos que no han accedido por los cauces legales sino vía jurisprudencial o vía subrogación empresarial-, un colectivo que, generalmente, parece que puede que no se suela tenerse en cuenta en los datos estadísticos puesto que, aunque formen parte del empleo público a todos los efectos, en puridad no se les considera como empleados públicos (al menos a efectos estadísticos por algunas AAPP).

Por tanto, si llevamos a cabo un análisis del estado de la cuestión en términos porcentuales, y desgranando un poco más los datos obtenidos, en la AGE nos encontramos que, del total del personal a su servicio, un total del 81,56% son funcionarios, el 16,25% son laborales y un 2,19% entran dentro de la categoría de otro personal (estas dos últimas categorías suman un total del 18,44% de los efectivos). Por parte de las CCAA tenemos un total del 58,45% de funcionarios, el 9,46% de personal laboral y un total de 32,09% de otro personal (sumando estas dos últimas categorías un total del 41,55%). Y, por último, en las EELL tenemos un total de 34,43% de funcionarios, el 54,35% de laborales y un 11,22 % dentro de la categoría de otro personal (estas dos últimas categorías suman un total del 65,57%). Dato, como se puede observar, que es casi diametralmente opuesto al que hemos visto en la AGE el que se extrae del análisis estadístico de las EELL. Resultados todos ellos que, además -y tal y como hemos señalado-, puede que no reflejen el número exacto de personal de otras entidades del sector público

⁶³ Así lo ponen de manifiesto los responsables de Recursos Humanos de las pequeñas y medianas EELL que hemos consultado de forma extraoficial. Y todo ello a pesar del que el artículo 35.2 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 general del Estado, establece el hecho de que incluso para el personal laboral no permanente, además de existir un registro de dicho personal en cada departamento, también habrán de ser comunicados dichos datos al Registro Central de Personal.

⁶⁴ Interesa señalar que la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, había reducido o aglutinado significativamente a este tipo de organismos públicos para evitar duplicidades y reducir el gasto público.

de nuestro país. Como se desprende de los datos analizados, son las EELL y las CCAA las que mayor número de empleados públicos poseen, también son las que mayor número de empleados públicos en régimen laboral y de otras categorías de personal tienen en su haber (sobre todo, dentro de las EELL). Las CCAA y las EELL (sobre todo estas últimas), y la problemática que gira en torno a su personal, son parte del objeto principal de este trabajo de investigación como factor preponderante en relación a los “vacíos de justicia” en relación al acceso al sistema de empleo público de nuestro país⁶⁵.

Todo lo anteriormente expuesto nos aporta una imagen gráfica del gran aumento de empleados públicos en el seno la Administración Estatal, de las CCAA y de las EELL en nuestro país. Como se desprenden de los datos estadísticos analizados, la complejidad y la heterogeneidad de nuestro sistema de empleo público también se reflejan en los mismos, y también la problemática de sus altas tasas de temporalidad (de la que no escapa el Sector Público Empresarial, Fundacional, etc.). Punto de partida el del análisis de los datos que nos ayudará a entender mucho mejor tanto la complejidad como la enorme dimensión que obtiene la problemática que venimos abordando: la desnaturalización de los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad en el acceso al empleo de nuestro país que conlleva, desde la perspectiva y noción de la Justicia Relacional, un conjunto de “vacíos de justicia”⁶⁶.

4. “Vacíos de Justicia” en el acceso al empleo público: el enfoque de Justicia relacional

Todo lo anteriormente analizado plantea la necesidad de un enfoque docente ecléctico frente al asunto del acceso al empleo público de nuestro país desde una perspectiva interrelacionada desde las asignaturas de Teoría de las Relaciones Laborales y de Derecho Administrativo del Trabajo, puesto que la enorme conflictividad, litigiosidad y problemática que plantea el tema objeto de análisis es consustancial y de suma importancia toda vez que los futuros graduados hayan de enfrentarse al ejercicio profesional ante los tribunales de justicia. Todo ello, claro está, desde el enfoque de la noción de Justicia Relacional en sus tres dimensiones. La dimensión de la institucionalidad se manifiesta en la necesidad de reformular de una forma más contundente la regulación normativa de acceso al empleo público. Los instrumentos normativos que han orientar el comportamiento se han manifestado como claramente insuficientes a lo largo de décadas. Muestra de todo ello es la aprobación de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo

⁶⁵ La conflictividad en el marco de las EELL llega hasta tal punto en relación a las modalidades fraudulentas de contratación laboral que, la STS 602/2020, de 6 de julio, determina la existencia de una relación laboral y no de un contrato Civil de arrendamiento de servicios a varios técnicos de un Ayuntamiento que elaboraban informes para diversos expedientes administrativos, usando medios materiales puestos a su disposición por parte de la Entidad Local contratante, percibiendo una cantidad económica fija mensualmente y cumpliendo un horario establecido.

⁶⁶ *Vid in extenso* sobre el tratamiento de los datos estadísticos: BAQUERO AGUILAR, J. *La desnaturalización de los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad en el acceso al empleo público*, op. cit., pp. 219-234.

público, norma que articula dos procesos de consolidación de empleo temporal para rebajar las altísimas tasas de temporalidad en nuestro sistema por debajo del 8%. No obstante, lo que no plantea la norma son medidas más precisas y contundentes ante las disfunciones que plantea el sistema. Desde nuestra óptica personal, carece la misma de unas medidas de responsabilidad a todos los niveles que evitarían este tipo de circunstancias⁶⁷.

Por otro lado, en cuanto a la dimensión de la reciprocidad, al no modificarse la norma desde la dimensión de la institucionalidad, el comportamiento buscado por la institucionalidad no termina de expresar los valores de la sociedad, que es lo que busca el Derecho. No se termina, por tanto, de cambiar el comportamiento de las instituciones y de los responsables políticos y administrativos ante estas situaciones de “*vacíos de justicia*” que plantea la actual configuración normativa. De tal forma que se produce, en relación a los procesos de consolidación de empleo temporal, una importante dicotomía entre los derechos adquiridos por parte del personal que forma parte de nuestro empleo público que lleva más de quince, veinte e, incluso, treinta años sufriendo la temporalidad, y los derechos de aquel aspirante a la función pública que no ha tenido la oportunidad de poder formar parte de la misma en momento alguno.

De manera que, en cuanto a la tercera dimensión de la Justicia Relacional, la socialidad, si lo que se busca es la generación de una conciencia social, de un contexto social y de una cultura jurídica que haga frente a los “*vacíos de justicia*” existentes en el acceso a nuestras AAPP, la falta de institucionalidad y la falta de reciprocidad no conllevan a una socialidad justa ni a la generación tanto de una conciencia social, de una cultura jurídica que haga frente a todo este tipo de aporías normativas y “*vacíos de justicia*”. Lo que se puede plantear en su conjunto como una cuestión de justicia social⁶⁸ y de igualdad de oportunidades desde la perspectiva de la noción de la Justicia Relacional. En relación al hilo conductor de este trabajo, especial atención se presta por parte de este enfoque a las situaciones de desigualdad y/o de discriminación en el marco de las relaciones de trabajo en general, por lo que la aplicación de esta Teoría al objeto principal de este estudio, desde nuestro punto de vista, se ha de traducir en la necesidad de un acceso más justo al empleo público. Ello no sólo significaría una reciprocidad justa, tanto para la Administración en general como para los ciudadanos en particular, sino, sobre todo, el necesario respeto a los principios constitucionales de igualdad, capacidad y mérito (que representa aquí la socialidad). Considerando además que la institucionalidad normativa es el instrumento para asegurar que se cumplan

⁶⁷ Vid in extenso sobre la cuestión: RIVERO ORTEGA, R. *Responsabilidad personal de autoridades y empleados públicos. El antídoto de la arbitrariedad*, Madrid, Iustel, Ediciones el Cronista, 2020.

⁶⁸ Sobre esta cuestión, y con carácter general, vid in extenso: SOUTO PRIETO, J. (Director). *Constitución y justicia social*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, Cuadernos de Derecho Judicial, V, 2003. Más centrado en la Administración véase la obra de: MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E.M^º. *La administración al servicio de la justicia social*, Madrid, Iustel, 2016 (1^ª edición). Y centrado en el empleo público, obsérvese la obra de: MAIRAL JIMÉNEZ, M. *El Derecho Constitucional a la igualdad en las Relaciones Jurídica de Empleo Público*, Granada, INAP, CEMCI, Temas de Administración Local, núm. 36, 1990.

dichos niveles de justicia, en conjunto. Todo ello no haría sino generar una cadena cíclica de beneficios mutuos.

Es decir, si el acceso al empleo público es justo, el personal que formará parte de nuestras Administraciones sería el más formado y el más capacitado, lo que se traduciría en una Administración más objetiva e imparcial, con unos mayores niveles de atención a la ciudadanía en general, provocando una fuerte reciprocidad y unos mayores niveles de sociabilidad. Las aporías normativas que conllevan un acceso discriminatorio al empleo público de nuestro país, tal y como lo venimos poniendo de manifiesto, desde el punto de vista del planteamiento de esta Teoría de la Justicia Relacional es lo que se plantea como “vacíos de justicia”. Dichos vacíos nos conducen a buscar soluciones justas, mediante lo que se denomina por parte del enfoque de la Justicia Relacional “expedientes de inclusión” frente a la discriminación: en este caso, en el acceso al empleo público de nuestro país. Dichos expedientes han de ser iniciados por parte de la institucionalidad (el legislador, desde nuestro punto de vista)⁶⁹.

Aludimos aquí a este enfoque de Justicia Relacional principalmente para destacar la correlación entre los mecanismos objetivos de acceso al empleo público y la reciprocidad interactiva de comportamiento en los términos en que esa objetividad va a revertir y repercutir en el buen funcionamiento de nuestras instituciones en particular y de nuestra sociedad en general, puesto que está directa y estrechamente relacionada. No obstante, siguiendo el enfoque de Justicia Relacional, ante situaciones de desigualdad, discriminación e irregularidad, con incumplimiento de la socialidad de principios (sobre todo) y de una reciprocidad respetuosa de los mismos (siendo esta la causa de lo anterior), es imperiosa una intervención del legislador para reforzar la institucionalidad normativa⁷⁰. Se evitaría de esta forma ese uso interesado y sesgado de nuestras instituciones y se favorecería la constitucional objetividad contemplada en nuestra Carta Magna. Es

⁶⁹ A mayor abundamiento sobre dicha Teoría de la Justicia Relacional *vid in extenso*: MÁRQUEZ PRIETO, A. “Justicia relacional y fraternidad”, en BAGGIO, A.M., COSSEDDU, A. y MÁRQUEZ PRIETO, A. (Coordinadores). *Fraternidad y justicia*, Granada, Comares, 2012; MÁRQUEZ PRIETO, A. “La Justicia Relacional como círculo virtuoso”, *Recrea, Revista de Pensament i Anàlisi*, núm. 14, 2014, pp. 117-143; MÁRQUEZ PRIETO, A. “La relación laboral como relación social (justicia relacional y socialidad común)”, *Revista Centro de Estudios Financieros*, núm. 382, 2015, pp. 13-42; MÁRQUEZ PRIETO, A. “Justicia relacional: enfoque línea y método”, en MÁRQUEZ PRIETO, A. (Coordinador). *Justicia relacional y principio de fraternidad*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi-Thomson Reuters, 2017, pp. 145-215; MÁRQUEZ PRIETO, A. “Una investigación en equipo sobre justicia relacional y principio de fraternidad”, en MÁRQUEZ PRIETO, A. (Coordinador), *Justicia relacional y principio de fraternidad*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi-Thomson Reuters, 2017, pp. 17-28.

⁷⁰ Es lo que el profesor Márquez Prieto hace referencia como “la única forma de salir de ese círculo vicioso, de esa relación desvirtuada”. Es decir, “es iniciar una dinámica de reciprocidad fáctica, aun no perteneciendo al contenido de lo estrictamente contratado, que, yendo más allá de lo obligatorio, recupere, de forma interactiva, un trato recíproco verdaderamente satisfactorio desde el punto de vista humano, permitiendo pasar de la relación mercantil a la relación social”. Relación “mercantil” que nosotros extrapolamos a esas relaciones personales, grupales y políticas que no hacen sino conllevar accesos asimétricos e injustos al empleo público derivado de prácticas partidistas o, en todo caso, parciales. *Vid.* MÁRQUEZ PRIETO, A. “La relación laboral como relación social (justicia relacional y socialidad común)”, *op. cit.*, pp. 41-42. La aplicación de esta Teoría de la Justicia Relacional como metodología de análisis en Derecho del Trabajo -lo que se puede extrapolar también al análisis del Derecho de Función Pública de nuestro país- es abordado de una forma certera por parte de: RUIZ

lo que, en relación a la Teoría de la Justicia Relacional -y parafraseando al profesor Márquez Prieto- Ruiz Santamaría denomina como “*un vacío de justicia adicional*” que se encuentra “*en aquellas situaciones en las que puede existir reciprocidad en una cooperación sin justicia, calificada como «reciprocidad de la corrupción»*”⁷¹.

No es de recibo que las AAPP de nuestro país estén sujetas a ciclos políticos en los que se hace uso de estas deficiencias normativas para llevar a cabo la inclusión de personal con cierta afinidad en el marco de nuestra función pública⁷². Por tanto, se ha de procurar una reforma de los mecanismos de acceso, de la configuración de los órganos de selección, del desarrollo de los procesos de selección, así como un sistema de penalización en caso de incumplimiento de las medidas de acceso a la función pública. A pesar de estar contemplada esta penalización -tanto en la vertiente administrativa como penal-, en muy pocos casos se deriva una responsabilidad directa a los responsables. A lo sumo se abre la posibilidad de condenar a las Administraciones como instituciones tal y como ha dejado entrever la STJUE del pasado 19 de marzo de 2020 (asuntos acumulados C-103/2018 y C-429/18), y tal y como recogen también algunas sentencias posteriores en el marco de nuestros tribunales de justicia. En ese sentido, los referentes legales en relación a la posible sanción de los responsables públicos se contempla en nuestro ordenamiento jurídico, aunque de una forma un tanto laxa y de manera transversal bajo nuestra óptica personal. Sin embargo, hasta el momento se penaliza a las instituciones, pero no se penaliza a los responsables políticos y administrativos que podrían actuar en consonancia a la hora de cometer dichas actuaciones derivadas de la mala *praxis* instaurada en el marco de nuestras instituciones, así como de las brechas legales que otorga nuestro ordenamiento jurídico que han sido reforzadas por la jurisprudencia de nuestro Alto Tribunal⁷³.

SANTAMARÍA, J.L. “El enfoque relacional como metodología de análisis en el Derecho del Trabajo: el expediente de inclusión frente a la discriminación laboral”, en *Revista Jurídica de Investigación e Innovación Educativa*, REJIE NUEVA ÉPOCA, núm. 21, Enero 2020, pp. 55-78. Disponible en: <https://revistas.uma.es/index.php/rejienuevaepoca/article/view/7563>.

⁷¹ RUIZ SANTAMARÍA, J.L. “El enfoque relacional como metodología de análisis en el Derecho del Trabajo: el expediente de inclusión frente a la discriminación laboral”, *op. cit.*, p. 67.

⁷² Otros ámbitos de nuestro ordenamiento jurídico explorados desde la perspectiva de la Justicia Relacional son realizados por parte de: ARAGÜEZ VALENZUELA, L. “La posible utilización de las TIC para el análisis de la justicia relacional: la negociación de buena fe en el caso de los despidos colectivos”, en MÁRQUEZ PRIETO, A. (Coordinador). *Justicia relacional y principio de fraternidad*, *op. cit.*, pp. 367-387. SALAS PORRAS, M.: “Ensayos en las disciplinas jurídicas: la estrategia relacional en la asignatura Teoría de las Relaciones Laborales”, en REJIE; *Revista Jurídica de Investigación e Innovación Educativa*, núm. 7, (Enero) 2013, pp. 75-88. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=1978631>. SALAS PORRAS, M.: “Replanteamiento jurídico de los fundamentos y finalidades de la política activa de empleo desde el enfoque de la justicia relacional”, en MÁRQUEZ PRIETO, A. (Coordinador). *Justicia relacional y principio de fraternidad*, *op. cit.*, pp. 255-284. CARO GÁNDARA, R.: “Reconstrucción de la justicia contractual desde la justicia relacional”, en *Recerca: revista de pensament i anàlisi*, núm. 14, 2014, pp. 93-116. Disponible en: <http://www.e-revistas.uji.es/index.php/recerca/article/view/1065/1160>.

⁷³ Todo ello a pesar de que, tal y como se ha analizado, en ocasiones muy claras, por parte de la jurisdicción penal sí que existen ciertos pronunciamientos que van en la línea de la condena a inhabilitación de cargo público.

Como se puede observar, derivado del extenso análisis tanto del texto constitucional como del desarrollo tanto legal como reglamentario, toda una ingente cantidad de normativa que desarrolla los básicos preceptos constitucionales en relación al acceso al empleo público de nuestro país que ponen al descubierto el hecho de que, en ordenamiento jurídico en su conjunto, adolece de un reforzamiento taxativo que ponga fin de una vez por todas a cualquier tipo de prácticas arbitrarias y pseudo-fraudulentas en el seno de todas nuestras Administraciones que vienen ya, desde hace varias décadas, desnaturalizando nuestro ordenamiento constitucional y, de paso, desprofesionalizando nuestras instituciones, provocando toda una serie de “vacíos de justicia” en relación al acceso a nuestro sistema de empleo público. Todo ello, no hace sino poner en riesgo el normal desarrollo democrático de nuestras Administraciones en particular y de nuestra sociedad en general⁷⁴.

5. Conclusiones

Del análisis llevado a cabo por nuestra parte se desprende la necesidad de intensificar el estudio del enfoque de Justicia Relacional en particular. Todo ello vinculando en la docencia de las asignaturas referenciadas, de una forma interdisciplinar tanto las teorías de la justicia como el análisis más profundo y detallado de la normativa de acceso a la Función Pública en nuestro país en la asignatura de Derecho Administrativo del Trabajo.

Hay que tener en cuenta, en este caso, que el lema del colectivo de Graduados Sociales es el de la “Justicia Social”, por lo que los “vacíos de justicia” que procuran en la actualidad las disfunciones y las aporías normativas en relación al acceso al empleo público de nuestro país nos parece un caldo de cultivo perfecto, no sólo para el estudio en profundidad de ambas materias, sino que también como una salida profesional y nicho de mercado del colectivo de Graduados Sociales que, desde nuestra óptica personal, en los actuales Planes de Estudio del Grado en Relaciones Laborales y Recursos Humanos de la Universidad de Málaga adolecen de cierta intensidad y tratamiento a lo largo de la problemática subyacente tanto al acceso al empleo público laboral en particular como, en su caso, de la problemática general de nuestro actual sistema de función pública.

En ese sentido, el enfoque del método de la Justicia Relacional nos parece un aporte sumamente importante en toda esta cuestión puesto que, a través de los “expedientes de inclusión” se pueden plantear propuestas concretas para la resolución de los “vacíos de justicia” que subyacen a toda la problemática objeto de estudio. De tal forma que, a través del método de análisis de la Justicia Relacional se pueden articular propuestas normativas que modifiquen la institucionalidad, provocando una reciprocidad justa que se traducirá en una socialidad adecuada, lo que conducirá, en un futuro, a una cultura social y jurídica más proporcionada

⁷⁴ Cfr. BAQUERO AGUILAR, J. “La contratación temporal como factor de desprofesionalización de la Administración Pública”, en ÁLVAREZ CORTÉS, J.C. (Coordinador), IX y X Certamen “Jóvenes Laboralistas Malagueños” del Excmo. Colegio de Graduados Sociales de Málaga y Melilla, Murcia, Editorial Laborum, 2021, pp. 111-181.

y adecuada que atienda a toda esta problemática que hemos venido analizando y poniendo de relieve a lo largo de este trabajo de investigación.

BIBLIOGRAFÍA

- ALIAGA RODRÍGUEZ, R. “La prevaricación administrativa en la creación de puestos en las Administraciones públicas”, en *Diario La Ley*, N^o 9910, Sección Tribuna, 10 de septiembre de 2021, Wolters Kluwer. Disponible en: https://diariolaley.laleynext.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEA MtMSbF1CTEAAmNjA0NjM7Wy1KLizPw8WyMDI0MDCyOwQGZ apUt-ckhlQaptWmJOcSoABICj7zUAAA%3DWKE&fbclid=IwAR2 -x_I6oIl8ejQllpilH6xMBJVsumnZpci6rT15qMK3EqYjo4O4KNAsk .
- ARAGÜEZ VALENZUELA, L. “La posible utilización de las TIC para el análisis de la justicia relacional: la negociación de buena fe en el caso de los despidos colectivos”, en MÁRQUEZ PRIETO, A. (Coordinador). *Justicia relacional y principio de fraternidad*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2017, pp. 367-387.
- ARANA GARCÍA, E., CASTILLO BLANCO, F.A., TORRES LÓPEZ, M.A. y VILLALBA PÉREZ, F.L. (Directores). *Conceptos para el estudio del derecho administrativo laboral en el grado*, Madrid, Editorial Tecnos, 2022 (3^a Edición).
- ARENILLA SÁEZ, M. y DELGADO RAMOS, D. “¿Hay muchos empleados públicos en España? Eficiencia y efectividad en el contexto de la OCDE”, en *Revista de Administración Pública*, 193, 2014, pp. 297-334. Disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/RAP/article/view/40204 .>
- ARESES VIDAL, X., BLANCO GAZTAÑAGA, C., COLMENARES SOTO, P., FERNÁNDEZ PALOMARES, E., GALLEGO TORRES, A., GÓMEZ DE VILLALOBOS, G., ÍÑIGUEZ HERNÁNDEZ, S., LABRADA TELLADO, M^a.L., MAPELLI MARCHENA, C., PASTOR SAINZ-PARDO, I. y SOUTO ALONSO, J. *Nuevos tiempos para la función pública*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2017.
- BAGGIO, A., COSSEDDY, A. y MÁRQUEZ PRIETO, A. *Fraternidad y Justicia*, Granada, Editorial Comares, Colección Trabajo y Seguridad Social, núm. 68, 2012.
- BALLESTER LAGUNA, F. “¿Ha hecho lo suficiente la legislación española para prevenir la utilización abusiva de los contratos de trabajo temporales en el ámbito de la investigación? La Directiva 1999/70/CE ...”, en BALLESTER LAGUNA, F. (Coordinador). *El estatuto profesional del personal investigador contratado en régimen laboral*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2016, pp. 247-264. Disponible en: <http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/103750 .>

- BAQUERO AGUILAR, J. "La contratación temporal como factor de desprofesionalización de la Administración Pública", en ÁLVAREZ CORTÉS, J.C. (Coordinador), *IX y X Certamen "Jóvenes Laboralistas Malagueños" del Excmo. Colegio de Graduados Sociales de Málaga y Melilla*, Murcia, Editorial Laborum, 2021, pp. 111-181.
- BAQUERO AGUILAR, J. *La desnaturalización de los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad en el acceso al empleo público*, Murcia, Ediciones Laborum, 2022.
- BAQUERO AGUILAR, J. *La subcontratación de servicios públicos y su posterior reversión: el acceso indirecto al empleo público*, Murcia, Ediciones Laborum, 2022.
- BARNÉS, J. "Legislación básica y artículo 149.1.1ª C.E.", en *Informe comunidades autónomas*, núm. 2003, 2003, pp. 816-828.
- BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ, I. *Indefinidos no fijos. Una figura en la encrucijada*, Albacete, Editorial Bomarzo, 2021 (1ª edición).
- BERVEROFF AYUDA, D. *Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (L 40/2015): comentada, con jurisprudencia sistematizada y concordancia*, Madrid, Lefebvre (Colección Tribunal Supremo), 2020.
- BOLETÍN ESTADÍSTICO DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. Registro Central de Personal. Enero 2021. Datos disponibles en: http://www.mptfp.es/dam/es/portal/funcionpublica/funcion-publica/rcp/boletin/Boletines/200701_Boletin_julio_2021.pdf.
- CAMPOS DAROCA, J.M. *Empleo público y fraude en la contratación temporal. Efectos de la aplicación del Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Wolters Kluwer, 2017.
- CARO GÁNDARA, R. "Reconstrucción de la justicia contractual desde la justicia relacional", en *Recerca: revista de pensament i anàlisi*, núm. 14, 2014, pp. 93-116. Disponible en: <http://www.e-revistas.uji.es/index.php/recerca/article/view/1065/1160>.
- CASTELLS, M. *La sociedad red: una visión global*, Madrid, Alianza, 2006.
- CASTILLO BLANCO, F.A. (Director) y QUESADA LUMBREERAS, J.E. (Coordinador), *Manual de empleo público*, Madrid, Iustel, 2009 (1ª Edición).
- CAVAS MARTÍNEZ, F. y LUJÁN ALCARAZ, J. (Directores). *Infracciones y sanciones en el orden social. Régimen jurídico*. Murcia, Ediciones Laborum, Colección Estudios Básicos de Derecho Laboral, 2009 (1ª Edición).
- CROUZET, D. *Calvino*, Barcelona, Ariel, 2001 (Traducción de Ignacio Hierro).

- DE SANDE PÉREZ-BEDMAR, M. *Empleo y prestación de servicios en la Administración Pública*, Valladolid, Editorial Lex Nova, 2006 (1ª edición).
- DELBERT, C.M. y FORM, W.H. *Sociología industrial*, Madrid, Ediciones Rialp, S.A., 1969.
- DÍEZ-PICAZO, L.M. *Ordenamiento constitucional español*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020.
- DONATI, P. y GARCÍA RUIZ, P. *Sociología relacional: una lectura de la sociedad emergente*, Zaragoza, Prensas de la Universidad de Zaragoza, 2021.
- GALLARDO CASTILLO, M.J. *Los principios de la potestad sancionadora. Teoría y práctica*, Madrid, Iustel, *Práctica y Jurisprudencia Administrativa* (núm. 3), 2008 (1ª Edición).
- GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S. *Manual básico de Derecho Administrativo*, Madrid, Editorial Tecnos, 2019 (16ª Edición).
- GÓMEZ SALADO, M.A. *La cuarta revolución industrial y su impacto sobre la productividad, el empleo y las relaciones jurídico-laborales: desafíos tecnológicos del siglo XXI*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters Aranzadi, 2021 (1ª Edición).
- GONZÁLEZ HABA GUISSADO, V. "Los problemas del personal laboral no funcionario", en *Revista Española de Administración Local y Autónoma (IEAL)*, núm. 225, enero-marzo de 1985, pp. 123-153.
- GONZÁLEZ RÍOS, I. (Directora). *Derechos sociales y protección de colectivos vulnerables*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2016.
- LASKI, H.J. *Karl Marx*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983 (1ª reimpresión).
- MAIRAL JIMÉNEZ, M. *El Derecho Constitucional a la igualdad en las Relaciones Jurídica de Empleo Público*, Granada, INAP, CEMCI, *Temas de Administración Local*, núm. 36, 1990.
- MÁRQUEZ PRIETO, A. (Coordinador). *Justicia relacional y principio de fraternidad*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2017.
- MÁRQUEZ PRIETO, A. "Justicia relacional y fraternidad", en BAGGIO, A.M., COSSEDDU, A. y MÁRQUEZ PRIETO, A. (Coordinadores). *Fraternidad y justicia*, Granada, Comares, 2012.
- MÁRQUEZ PRIETO, A. "Justicia relacional: enfoque línea y método", en MÁRQUEZ PRIETO, A. (Coordinador). *Justicia relacional y principio de fraternidad*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi-Thomson Reuters, 2017, pp. 145-215.

- MÁRQUEZ PRIETO, A. "Contratación y acceso al empleo público", en GÓMEZ MUÑOZ, J.M. (Coordinador). *Reforma de las administraciones públicas y empleo público: XXXIII Jornadas andaluzas de derecho del trabajo y relaciones laborales*, Monografías de Temas Laborales, núm. 54, 2015, pp. 149-174. Disponible en: https://www.juntadeandalucia.es/empleo/carlpportal/web/guest/documentacion-investigacion/revistas-y-monografias?p_p_id=BuscadorMonografiasPortlet_WAR_carlpportalportlets_INSTANCE_38Bd&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=3&_BuscadorMonografiasPortlet_WAR_carlpportalportlets_INSTANCE_38Bd_accion=irVerDetalle&_BuscadorMonografiasPortlet_WAR_carlpportalportlets_INSTANCE_38Bd_indice=0.
- MÁRQUEZ PRIETO, A. "La Justicia Relacional como círculo virtuoso", *Recrea, Revista de Pensament i Anàlisi*, núm. 14, 2014, pp. 117-143.
- MÁRQUEZ PRIETO, A. "La relación laboral como relación social (justicia relacional y socialidad común)", *Revista Centro de Estudios Financieros*, núm. 382, 2015, pp. 13-42.
- MÁRQUEZ PRIETO, A. "Una investigación en equipo sobre justicia relacional y principio de fraternidad", en MÁRQUEZ PRIETO, A. (Coordinador), *Justicia relacional y principio de fraternidad*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi-Thomson Reuters, 2017, pp. 17-28.
- MÁRQUEZ PRIETO, A. *Calidad ambiental de las relaciones laborales*, Granada, Editorial Comares, 2011.
- MÁRQUEZ PRIETO, A. *Repensar la justicia social. Enfoque relacional, teoría de juegos y relaciones laborales en la empresa*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters Aranzadi, 2008.
- MARTÍN MORENO, J.L. *Quiebras y desviaciones del sistema de mérito en la función pública. ¿Qué hacemos con los cacicatos del siglo XXI?*, Liberlex, 2006. Disponible en: <http://liberlex.com/archivos/QUIEBRAS%20Y%20DESVIACIONES%20DEL%20SISTEMA%20DE%20MERITO.pdf>.
- MARTÍN VALVERDE, A., RODRÍGUEZ-SAÑUDO GUTIÉRREZ, F. y GARCÍA MURCIA, J. *Derecho del trabajo*, Madrid, Editorial Tecnos, 2016 (25ª Edición).
- MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E.M^a. *La administración al servicio de la justicia social*, Madrid, Iustel, 2016 (1ª edición).
- MESSNER, J. *La cuestión social*, Madrid, Rialp, 1960.
- MONEREO PÉREZ, J.L. (Coordinador). *Manual de derecho administrativo laboral*, Madrid, Editorial Tecnos, 2016 (2ª Edición).

- MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C., QUESADA SEGURA, R., MORENO VIDA, M.N., MÁRQUEZ PRIETO, A. y MALDONADO MOLINA, J.A. *Manual de seguridad social*, Madrid, Editorial Tecnos, 2021 (17ª Edición).
- MONEREO PÉREZ, J.L., MORENO VIDA, M.N., MÁRQUEZ PRIETO, A., ALMENDROS GONZÁLEZ, M.A., DÍAZ AZNARTE, M.T., FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A. y SALAS PORRAS, M. *Manual de Teoría de las Relaciones Laborales*, Madrid, Editorial Tecnos, 2011 (1ª Edición).
- NIETZSCHE, F.: *Obras completas*, Buenos Aires, Aguilar Argentina S.A. de Ediciones, 1965 (6ª Edición), Traducción, introducción y notas de EDUARDO OVEJERO Y MAURY.
- OCDE. *Recomendación del consejo sobre Liderazgo y Capacidad en la Función Pública*, Serie Instrumentos Jurídicos de la OCDE, 2018.
- PALOMAR OLMEDA, A. *Derecho de la función pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos*, Madrid, Dykinson, 2016.
- RAPHAEL, D.D. y RENNERT, U. *Adam Smith*, Frankfurt, New York, Campus Verlag, 1991.
- RAWLS, J. *Justicia como equidad: materiales para una teoría de la justicia*, Madrid, Tecnos, 1986.
- RIVERO ORTEGA, R. *Responsabilidad personal de autoridades y empleados públicos. El antídoto de la arbitrariedad*, Madrid, Iustel, Ediciones el Cronista, 2020.
- ROQUETA BUJ, R. *Derecho del empleo público*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020.
- ROQUETA BUJ, R. y GARCÍA ORTEGA, J. (Directores). *Derecho de la seguridad social*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2016 (5ª Edición).
- ROUSSEAU, J.J. *El contrato social*, Barcelona, Edicomunicación, S.A., 1994 (Estudio preliminar de CADONA, FRANCÉS-LLUÍS).
- RUANO RODRÍGUEZ, L. *Constitución, Función Pública y Empleo Laboral*, Pamplona, Editorial Aranzadi, 1998.
- RUEDA MONROY, J.A. "Cuotas de reserva", en MONEREO PÉREZ, J.L. (Director.), MORENO VIDA, M.N. (Directora.), MÁRQUEZ PRIETO, A. (Director), VILA TIerno, F.A. (Director) y MALDONADO MOLINA, J.A. (Director), *Protección jurídico-social de las personas con discapacidad. Un enfoque integral y exhaustivo*, Murcia, Ediciones Laborum, 2021, pp. 425-452.
- RUEDA MONROY, J.A. *La reserva de empleo para las personas con discapacidad en España. Consideraciones y propuestas desde el modelo relacional en la discapacidad*, Murcia, Ediciones Laborum, 2021, Colección Trabajos de investigación.

- RUIZ SANTAMARÍA, J.L. “El enfoque relacional como metodología de análisis en el Derecho del Trabajo: el expediente de inclusión frente a la discriminación laboral”, en *Revista Jurídica de Investigación e Innovación Educativa, REJIE NUEVA ÉPOCA*, núm. 21, Enero 2020, pp. 55-78. Disponible en: <https://revistas.uma.es/index.php/rejienuuevaepoca/article/view/7563> .
- RUIZ SANTAMARÍA, J.L. *Vacíos e insuficiencias en la adaptación y protección adecuada a las personas trabajadoras con discapacidad*, Cizur Menor, Navarra, Thomson Reuters Aranzadi, 2019.
- SALAS PORRAS, M. “Ensayos en las disciplinas jurídicas: la `estrategia relacional` en la asignatura Teoría de las Relaciones Laborales”, en *REJIE; Revista Jurídica de Investigación e Innovación Educativa*, núm. 7, (Enero) 2013, pp. 75-88. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=1978631> .
- SALAS PORRAS, M. “Replanteamiento jurídico de los fundamentos y finalidades de la política activa de empleo desde el enfoque de la justicia relacional”, en MÁRQUEZ PRIETO, A. (Coordinador). *Justicia relacional y principio de fraternidad*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2017, pp. 255-284.
- SARMIENTO LARRAURI, J.I. “Una aproximación al régimen de los funcionarios”, en *Foro. Revista de Ciencias Jurídicas y sociales, Nueva época*, núm. 1/2005, pp. 253-273. Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/FORO/article/view/FORO0505110253A> .
- SOUTO PRIETO, J. (Director). *Constitución y justicia social*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, Cuadernos de Derecho Judicial, V, 2003.
- UTZ, A.F. *Entre el neoliberalismos y neomarxismo: filosofía de una vía media*, Barcelona, Herder, 1977.
- VAN GESTEL, C. *La iglesia y el problema social: (introducción a la doctrina social de la iglesia)*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1963.
- VICENT, J.M. *La metodología de Max Weber*, Barcelona, Cuadernos Anagrama, 1972.
- VV.AA., ÁLVAREZ ÁLVAREZ, L. (Coordinador). *Estado y Constitución en la República de Weimar*, Madrid, Marcial Pons, 2021.

