



## Recensión de la obra de Jorge Baquero Aguilar: *La desnaturalización de los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad en el acceso al empleo público*, Laborum, Murcia, 2022

**Carlos José Martínez Mateo**

Profesor Ayudante Doctor (acreditado como Profesor Contratado Doctor)

de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad de Málaga

carlomatt@uma.es  0000-0002-0263-650X

Recibido: 13.01.2023 | Aceptado: 17.01.2023

Para el autor de la obra recensionada, la progresiva desnaturalización que han venido sufriendo los preceptos de nuestra Carta Magna de los conocidos principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad en el acceso al empleo público de nuestro país a lo largo de los últimos años, es un hecho constatable que han tenido un reflejo en el entorno legal de nuestro ordenamiento jurídico. El objeto principal que persigue esta monografía es el de analizar este fenómeno que, de manera singular, han venido sufriendo los preceptos constitucionales en materia de igualdad, mérito, capacidad y publicidad en el acceso al empleo público de nuestro país a lo largo de los más de cuarenta años de Democracia. A pesar de la extensa normativa tanto legal como reglamentaria existente en el seno de nuestro ordenamiento jurídico, y a pesar de ser un derecho fundamental protegido con las máximas garantías constitucionales, a lo largo de más de cuatro décadas se han venido produciendo toda una serie de circunstancias que han procurado que el acceso a nuestro sistema de empleo público se realice de una forma que se podría considerar como de impropia, vulnerando el derecho fundamental de acceso al mismo en condiciones de estricta igualdad.

En este sentido, entre la normativa crucial y más reciente de los últimos años que regula o incide en forma alguna sobre esta amplia materia, se analiza por parte del profesor Baquero la siguiente: la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público; el Real Decreto-Ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; el Real Decreto-Ley 14/2021, de 6 de julio,

de medidas urgentes para la temporalidad en el empleo público y la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público. Junto al derecho positivo, también en esta obra se contrastan las resoluciones judiciales de los diferentes tribunales de justicia que han ido modulando y perfeccionando lo previsto en la normativa. La doctrina constitucional ha sido analizada en su conjunto con relación a las distintas cuestiones planteadas en materia de acceso al empleo público, siendo la consulta de la doctrina científica más autorizada la fuente fundamental para el mejor entendimiento de la cuestión y de las diversas controversias suscitadas, así como para las posibles soluciones que se han aportado. El ordenamiento jurídico español (a pesar de contar con el contenido de un derecho material de gran calado tanto a nivel legal como reglamentario y que es una muestra del cumplimiento de la garantía del artículo 53.2 que ofrece nuestra Carta Magna de la protección de los derechos fundamentales por parte de los poderes públicos), vive en un contraste de circunstancias que olvidan la proclamación de estos derechos vulnerando el derecho fundamental de acceso al empleo en condiciones de estricta igualdad.

El análisis realizado sobre esta materia se vertebra en tres pilares básicos que componen la problemática que presenta esta desnaturalización del derecho positivo. El primer pilar que viene dado por el acceso al empleo público así como su régimen jurídico y de los principios constitucionales de igualdad mérito capacidad y publicidad en el acceso al empleo público, planteando el problema que suscita la falta de concreción y ambigüedad normativa con especial mención al Real Decreto-Ley 36/2020, de 20 de octubre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Un segundo pilar, identificado con la innecesaria heterogeneidad normativa de nuestro sistema de empleo público, es analizado a lo largo de la misma en particular a la hora de tratar el acceso al empleo público y su régimen jurídico. La gran variedad y complejidad de la regulación jurídica que posee nuestro actual sistema de empleo público se acompaña de la ignorancia, la desnaturalización de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, la descentralización administrativa, la huida del Derecho Administrativo y la desatención de los principios constitucionales; así como el insuficiente respeto a los principios constitucionales en la subcontratación de los servicios públicos. Estos síntomas de una enfermedad crónica que lleva padeciendo nuestro ordenamiento jurídico positivo durante años, continúan de manera exponencial provocando numerosas situaciones conflictivas estructurales de complejidad originadas por la convivencia de regímenes jurídicos tanto estatutario como laboral caracterizados por la indefinición de sus límites. Es por ello por lo que, por parte del profesor Baquero, se hace necesaria una reforma de la normativa a nivel general que atienda a todas estas circunstancias que vienen debilitando nuestro sistema. Un tercer pilar que considera la desnaturalización de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad con la tensión entre el Derecho Administrativo y el Derecho del Trabajo que, como bien señala el profesor Monereo Pérez en el prólogo de la obra, conlleva la huida del Derecho Administrativo y la huida –también– del

Derecho del Trabajo. El profesor Baquero entiende que existen aporías respecto al cumplimiento de los principios constitucionales en muchos aspectos de la regulación en cuestiones como la subcontratación empresarial y la sucesión de empresas, pero también en la tensión existente en la funcionarización y la laboralización del empleo público.

Dentro de la estructura seguida en la obra, para abordar el estudio de la controversia que desarrollan estos tres pilares, para hacer frente a la cuestión de la “desnaturalización de los principios constitucionales de igualdad mérito capacidad y publicidad en el acceso al empleo público”, el autor inicia esta investigación con un capítulo introductorio seguido de otros tres y uno final. Para ello, realiza un análisis en el primer capítulo del acceso al empleo público así como su régimen jurídico, realizando un estudio pormenorizado de la evolución de la regulación del empleo público, así como de las propuestas normativas en materia de empleo público, cerrando el capítulo haciendo alusión –precisamente– a uno de los aspectos más relevantes de nuestra actualidad jurídica, como es, “la falta de concreción y la ambigüedad normativa como tónica general realizando una especial atención al Real Decreto Ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia”. Sobre este tema, el profesor Baquero Aguilar estudia cómo nuestra Constitución de 1978 adaptó nuestro modelo burocrático y administrativo a un régimen democrático, estableciendo una serie de fundamentos jurídicos para configurar el actual sistema de función pública en nuestro país.

Este modelo o sistema de función pública, se ha visto provisto de un desarrollo legislativo que ha tomado como referente las normas de un texto constitucional que, al ser concebido bajo una serie de circunstancias histórico-políticas comprometidas, es perceptible que algunos de sus preceptos quedaron dotados de una ambigüedad o falta de concreción. Este código genético de tónica ambigua general que marcó el nacimiento del texto constitucional se transmitió a las normas que desarrollaban sus preceptos en materia de igualdad, mérito, capacidad y publicidad en el acceso al empleo público, bajo el paraguas de las garantías constitucionales y respaldada por los principios como los de legalidad, imparcialidad, objetividad. De todo lo anterior pueden derivarse algunas de las explicaciones por las que se generen problemas sobre la legalidad o no de la coexistencia en nuestro sistema de ciertos modelos que responden a una relación funcional y de otros que responden a las relaciones laborales. En este sentido, merece la pena recordar que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional puso en orden este desajuste dando prioridad al régimen estatutario funcional sobre la excepcionalidad del laboral, pero (como bien señala el profesor José Luis Monereo en su prólogo), sin terminar de resolver directamente la cuestión. Cuestión que se encuentra entre lo funcional y laboral, y que tradicionalmente ha generado discusiones doctrinales tras la promulgación de la Constitución de 1978, un aspecto que con el tiempo ha ido sucumbiendo ante la lógica de una protección normativa que ha culminado con el conocido modelo dual. En éste, la convivencia del régimen del personal funcionario y el laboral dentro del modelo del empleo público,

pasa por la identificación y delimitación de los puestos a ocupar por el personal laboral que en todo caso deben ser protegidos por la aplicación de los principios constitucionales que tradicionalmente afectaban al régimen jurídico del funcionario a todos los empleados de la Administración sea cual fuere su vínculo.

El desarrollo y la plasmación de este citado “modelo legal dual acorde con la norma constitucional” no ha sido un sendero fácil debido a los debates doctrinales, y ha tenido que ser precisa de manera tajante la intervención del propio Tribunal Constitucional en sus sentencias 170/1988 y 33/1991, de 14 de febrero, que zanjaba la cuestión reconociendo la licitud y la legitimidad constitucional de la convivencia de los dos regímenes jurídicos funcionarial y laboral. Esta doctrina reconoce que la Constitución de 1978 expresamente sólo prevé que la relación de empleo público se configure en el ámbito de la relación funcionarial estableciendo reserva de Ley para el Estatuto de los funcionarios públicos (art. 103.3 CE) y atribuyendo al Estado la competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de los funcionarios (art. 149.1.18º CE). Además, conviene señalar que en el texto constitucional no existe previsión alguna en el sentido de “prohibir la posibilidad de aceptar y regular la contratación laboral en las administraciones” y, en todo caso, ya se dispone con la reserva legal para la determinación de las funciones que deben ser cubiertas por funcionarios y las abiertas para el régimen laboral. En esta misma línea, el Tribunal Constitucional refuerza este argumento mostrando su aceptación del doble vínculo funcionarial y laboral de prestaciones de servicios profesionales en el ámbito de las Administraciones Públicas pero, haciendo hincapié en la idea de que el sistema que debería prevalecer era precisamente el sistema funcionarial, y que el legislativo (y no el ejecutivo) era quien debía regular de forma concisa aquellos supuestos en los que se podría acudir a la contratación del personal laboral como un vínculo excepcional y en base a la naturaleza de las funciones a desempeñar que, en todo caso, serían actividades o puestos meramente instrumentales.

En íntima conexión con este capítulo primero, y como bien señala el profesor Monereo Pérez en el citado prólogo de esta obra objeto de realización de esta reseña, el principal problema en esta materia radicaba en la determinación de qué puestos de trabajo eran los que debían ser desempeñados por el personal laboral y cuales quedarían únicamente reservados a los funcionarios (un aspecto, que como es lógico sigue sin concluir ni solucionar en 2022). La elaboración de un Estatuto del Empleado Público, a pesar de derivar del mandato constitucional del artículo 103.3 de nuestra Carta Magna, ha permanecido en el olvido 29 años hasta la aparición de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. Este texto normativo, en su vigente redacción dada por el Real Decreto Legislativo 5/2015, es la principal norma reguladora del régimen jurídico del personal de las administraciones, aunque hay que señalar que se mantienen vigentes algunos de los preceptos anteriores por un lado y, por otro, que el EBEP ha sido objeto de numerosas reformas en muchas de sus disposiciones de las que precisamente el Profesor Baquero Aguilar ha reflejado en su obra. La exposición de motivos de este texto normativo señala como uno de sus principales objetivos de la norma aportar una regulación que (conforme a los principios

generales aplicables al conjunto de las relaciones del empleo público, teniendo como fin la eficacia y mejora de la calidad servicios públicos) regule “aquello que es común al conjunto de los funcionarios de todas las Administraciones Públicas más las normas legales específicas aplicables al personal laboral a su servicio”. En definitiva, de lo que se trata es de dotar al personal funcionario de una regulación básica determinando a su vez un marco normativo básico y en especial para el personal laboral a su servicio, de ahí que su denominación haga referencia a un Estatuto para los “empleados públicos”.

En términos generales, es evidente que la línea que persigue esta regulación es, sin lugar a dudas, la actualización de la gestión del personal al servicio de la Administración Pública con el objetivo de conseguir que la eficacia y la calidad de un servicio paternalista prestado al ciudadano, se haga vertebrándose en los clásicos valores e instrumentos de la gestión de personal de las empresas privadas sin menoscabo de la pérdida de la esencia y valores de los principios clásicos del empleo público (como por ejemplo el acceso sometido a los principios de capacidad y mérito de los funcionarios de carrera). Es muy importante señalar que la propuesta que hacían los expertos en la materia en relación al EBEP en su informe era la de su configuración como instrumento normativo que funcionase como norma para asegurar un “mínimo de coordinación entre las administraciones”. Claro que la letra pequeña vendría dada en que dicha coordinación dejaría a las distintas administraciones adaptar su planificación a sus necesidades particulares y características concretas de forma que el Estatuto “debería señalar a título indicativo los tipos de previsiones y medidas que de acuerdo con la Ley aplicable en cada caso pueden contener los planes” de gestión de personal en los términos del apartado IV del Informe de la Comisión de Expertos.

Esta estrategia, que promete cierto grado de éxito (la cual se hace desde el Informe de los Expertos), se desarrolla en el texto legal regulador del EBEP, y así se recoge de forma expresa en la exposición de motivos citando textualmente: “(...) la apertura de mayores espacios a la autonomía orgánica en materia de personal es necesaria para posibilitar la regulación diferenciada de los sectores públicos que lo requieran, la gradual multiplicación de la forma de gestión de las actividades públicas dentro de cada nivel territorial de gobierno persigue responder adecuadamente a las exigencias que plantea en cada caso el servicio eficaz a los ciudadanos”. Es por ello por lo que, de manera muy acertada, pero sin llegar a la genialidad, el EBEP se consolida como norma básica en el sentido más amplio de la palabra, puesto que únicamente establece la estructura del empleo público, partiendo de las líneas maestras del régimen de personal desde una perspectiva general y de principios, dejando regulado muchos de ellos simples habilitaciones abiertos a la posibilidad de desarrollo en sintonía precisamente con nuestra realidad territorial descentralizada. En definitiva, el EBEP realiza su trabajo normativo como una ordenación básica con un escaso margen de flexibilidad de forma que, llegado el momento de la aprobación de futuras leyes de función pública estatales y autonómicas de desarrollo, quedará integrado su contenido en dichas normas territoriales.

No conviene olvidar, pese a lo descrito, que el EBEP tan sólo es una estructura básica que nuestro ordenamiento dispone en materia de empleo público necesitado de un desarrollo normativo tanto a nivel de Administración General del Estado como autonómica y local en los términos de dicho texto normativo, si bien el único hándicap de todo lo expuesto es que el Estatuto no estableció una fecha límite para proceder a la aprobación de estas leyes de desarrollo, una circunstancia que ha llevado a un régimen transitorio muy dilatado y complicado en el tiempo que por lógica ha dejado en el aire y sin efecto muchas de las pretensiones de su contenido. Uno de los grandes puntos fuertes positivos que ha traído el EBEP ha venido dado por el otorgar una enorme fuerza reguladora específica a las comunidades autónomas y demás entidades territoriales sobre la gestión y organización del personal a su servicio. De hecho, el citado texto normativo, se configura una norma marco del que las propias administraciones autonómicas podrán (respetando sus límites) desarrollar, actualizar y optimizar su normativa reguladora de empleo público, teniendo como horizonte concretar sus principios de actuación con respecto a las leyes de la función pública, partiendo del respeto al EBEP como norma de referencia y al resto de las normas que se encuentran en la cúspide de nuestro ordenamiento jurídico.

De manera desafortunada, desde 2007 no ha habido hasta el momento ninguna clase de desarrollo normativo ni esfuerzo para poder concretarlo. Por tanto, no existe ninguna norma equivalente al EBEP ni a nivel de la Administración central ni en la mayoría de las comunidades autónomas, siendo entre las pocas, Galicia, Extremadura Valencia y Castilla-La Mancha las que han aprobado leyes de la Función Pública tras la citada fecha, limitándose únicamente a transcribir sus normas mínimas. La causa de esta larga espera y de este lapso de desarrollo normativo ha venido dado por la propia naturaleza que el legislador ha otorgado a la EBEP como de Ley marco, un remedio que agrava la enfermedad. Si ello le sumamos estos profundos años de oscuridad y crisis económica que no han llevado sino a pequeñas reformas puntuales de este texto normativo (dirigidas siempre arreglar el control del gran déficit presupuestario pandémico), se han convertido en preceptos normativos que lo que consiguen es mermar aún más la eficacia. Los derechos y flexibilización en las vías de extinción de las relaciones laborales en las Administraciones.

El mensaje desolador que transmite la historia de esta norma en lo que lleva de vigencia viene dado por la escasa sustancialidad de sus modificaciones en cuanto al sistema de función pública, en tanto que no ha existido una voluntad por parte del legislador de modificar el modelo ni de desarrollarlo. Con la pandemia lo que si hemos tenido es algo bien distinto, es decir, un derecho de emergencia con todos los atributos de la excepcionalidad y que si ha incidido transversalmente en todos los sectores ramas del ordenamiento jurídico general. La conclusión a la que se puede llegar tras un análisis del marco normativo del empleo público es un conjunto de normas muy inconcluso e incompleto. Si bien es cierto que la adopción de la vía seguida para desarrollar las leyes de función pública de la Administración terminará siendo la que determine si esos objetivos de flexibilidad en las estructuras eficacia y actualización “son logrados” sin dejarse llevar por la patente y actual insolidaridad interregional, y

la equiparación del sector privado en detrimento de los principios constitucionales informadores del empleo público.

Lo que sí llama la atención, además, es que estamos viviendo en un proceso progresivo de laboralización de las Administraciones Públicas tanto de manera directa como indirecta por la vía de la externalización de los servicios que, de forma evidente, constituye una vía inmediata para, en plena crisis, minimizar los costes de prestaciones de servicio que en muchos casos ha tenido que ver con las limitaciones del personal impuestas precisamente por las políticas de austeridad impulsadas por estos años atrás desde la Unión Europea en época pre-pandémica. No obstante, desde comienzos de la década de 2010, vivimos un escenario de proceso inverso de recuperación e internalización de los servicios públicos que trataban de ser exteriorizados en su gestión por la vía privada, trayendo actualmente muchos problemas de readaptación tanto de gestión técnica como de gestión de personal en la esfera del empleo público tanto en el funcional como en el laboral.

Llegados a esta conclusión, el profesor Baquero Aguilar inicia un segundo capítulo dedicado a la heterogeneidad y complejidad de nuestro actual sistema de empleo público, el cual sufre de ya no solo de una indefinición, sino también de una enorme heterogeneidad y complejidad una combinación desafortunada que genera numerosas situaciones de litigiosidad en los tribunales de Justicia tal y como describe en el inicio de este capítulo. En este sentido, el artículo 8.1 TREBEP realiza una definición del concepto de empleado público para su proceder a clasificar a los empleados públicos que ha evidenciando –en la práctica– una serie de controversias legales en torno a esta figura del citado empleado. En conexión con lo expuesto, todo viene a ser fruto de la complejidad acusada por la dualidad de ambos regímenes jurídicos –tanto el estatutario como en el laboral– realizando un inciso en la problemática que conlleva el caso particular de los funcionarios interinos en contraste con la citada heterogeneidad indefinición legal a causa de la interrelación de la norma y sus consecuencias.

Ante la imperiosa necesidad de una reforma de la legislación tanto administrativa como laboral que pusiese fin de una forma definitiva a este tipo de aporías normativas, y gracias a las cuestiones tratadas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (y su posterior incidencia en nuestro Tribunal Supremo), y a un largo proceso de negociación y de anuncios por parte de los responsables del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, apareció una nueva perspectiva que prometía solucionar estos problemas normativos que, en apariencia, no existen en otras legislaciones del resto de países de la Unión, consiguiéndose dar vida, a través de acuerdos entre Gobierno y sindicatos a la solución a uno de la mayores conflictos sociales de estos últimos años como es la de la temporalidad de nuestro sistema de empleo público. Dicha solución se materializaba a través del esperanzador Real Decreto-Ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad que, a pesar de su utilidad, se ha revelado como un fracaso normativo pues sigue padeciendo de la ya tratada indefinición crónica que el ordenamiento jurídico otorga a esta materia y con la que el legislador (sin cambiar de comportamiento) continúa sin dar salida a una de las cuestiones más controvertidas planteadas en esta obra, como es la temporalidad

dad en el seno de nuestras instituciones, abriendo toda una serie de interrogantes de suma importancia. Como bien señala el profesor Baquero Aguilar, la cuestión seguirá dando juego tanto al debate iuslaboralista como a las resoluciones judiciales futuras (como se ha venido haciendo hasta el momento), sin terminar de legislar en *pro* de una mayor garantía y preservación de los preceptos constitucionales en materia de igualdad mérito y capacidad y publicidad en el acceso al empleo público. Una de las grandes reformas pendientes por parte del legislador desde nuestro punto de vista.

Otro de los intentos, en su compromiso por luchar contra esta indefinición por parte del Ejecutivo, consistió en la aprobación de un bloque normativo de reformas con disposiciones como la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022, la Ley 20/2021 de 28 de diciembre de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad del empleo público y 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. Estas medidas nos vuelven a llevar a plantearnos (y después de todo el análisis que el autor ha realizado y vertido a lo largo de todo el presente capítulo), una serie de preguntas al respecto, pues al parecer se sospecha que no existe una clara intencionalidad por parte del legislador de seguir solucionando la cuestión pues de la lectura de los preceptos normativos parece deducirse una deliberada “laboralización encubierta” que lleva a un cambio de régimen jurídico del empleo público orientado a una mayor flexibilidad. Todo ello con el riesgo de conseguir una menor objetividad en nuestras instituciones, de manera que sea más proclive y cercana a la línea política de los ejecutivos de cada ciclo político. Cuestión, en definitiva, que pone en tela de juicio los preceptos constitucionales considerados como fundamentales en nuestra Carta Magna.

Tras el estudio realizado, el autor aborda el capítulo tercero partiendo de un estudio constitucional de nuestra Carta Magna, donde trata la ignorancia y desnaturalización de los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, resaltando la notable importancia de los preceptos constitucionales en estas materias en relación con el acceso al empleo público de nuestro país. En el mencionado capítulo, se realiza este estudio del conocido perfil de modelo de Administración Pública descentralizada en sus tres niveles administrativos: estatal, autonómica y local. Actualmente, y como es sabido, nuestras Administraciones, por dos cuestiones en este ordenamiento jurídico tan heterogéneo como problemático, están dotadas de una gran autonomía y flexibilidad para el desarrollo de sus competencias, pero también este hecho conlleva una enorme complejidad que deriva (en demasiadas ocasiones) a una enorme litigiosidad en materia de empleo público. Dentro de esta estructura administrativa constitucional y para complicar un poco más las cosas, también nos encontramos con entidades con personalidad jurídica dependientes o vinculadas a las diferentes Administraciones Públicas que, como señala el profesor Baquero Aguilar, forman parte de ese inmenso Sector Público institucional que incrementa aún más la citada serie de discusiones en relación con el hilo conductor de este trabajo.



En relación con ellas, de manera paradigmática, se encuentra uno de los problemas más relevantes como es el tratamiento legal del acceso a la función pública en España. En este sentido, partiendo de la referencia que el profesor Baquero realiza a Sánchez Morón, citando textualmente que “cualquiera que sea el vínculo jurídico formal que un empleado con la Administración es necesario garantizar el derecho fundamental a la igualdad en el acceso a los cargos y funciones públicas en los términos del art. 23.2 CE (...), lo que conduce a establecer sistemas de selección que no pueden fundarse sino en el mérito y la capacidad de los candidatos”. Esta es una muestra que evidencia que los sistemas utilizados por el acceso a la función pública están en entredicho incluyendo a sus órganos de decisión; es decir, los tribunales de selección un aspecto que viene analizándose en el capítulo. La razón de todo este inconveniente reside en la fórmula mantenida del ya tratado ambiguo desarrollo reglamentario, que pone en entredicho los preceptos constitucionales en materia de igualdad, mérito, capacidad y publicidad en el acceso al empleo público resaltando de manera particular la problemática de la selección del personal interino y laboral así como la cuestión no resuelta de la discrecionalidad técnica de los órganos de selección, cerrando la obra con un estudio de la profesionalización de la función pública como una garantía constitucional.

Para solucionar la controversia suscitada las propuestas de mejora ofrecidas por el profesor Baquero Aguilar en la regulación de las técnicas de protección de los derechos de todos los empleados públicos es atrevida, en aras de desarrollar preceptos normativos que respeten los derechos adquiridos por parte de los empleados públicos que, en ciertas ocasiones, se encuentran inmersos en un limbo legal. La falta de responsabilidad del Estado a todos los niveles no exime para que las consecuencias hayan de soportarlas los propios empleados públicos. Así mismo entiende que la regulación debería contemplar en todo este tipo de situaciones particulares y excepcionales que escapan a toda consideración legal o jurisprudencial. Sería necesario para estos supuestos el nacimiento de una nueva figura de “empleado público indefinido no fijo a extinguir”. Para finalizar, se hace necesaria una protección de los empleados públicos que prestan su servicio en la Administración. En esa línea, desde el legislador debería realizar una revisión normativa efectiva y adecuada sobre el acceso a un empleo público de calidad, así como la defensa de los intereses de los colectivos afectados, y lograr el buen funcionamiento objetivo e imparcial de nuestras instituciones puesto que, las medidas adoptadas hasta el momento se han manifestado como ciertamente insuficientes.