

■ **EL CONSULTOR**  
DE LOS AYUNTAMIENTOS

# Manual para la selección de empleados públicos

3.ª Edición

*Jorge Fondevila  
Antolín*



# Manual para la selección de empleados públicos

3.ª Edición

*Jorge Fondevila Antolín*

© **Jorge Fondevila Antolín**, 2021  
© **Wolters Kluwer Legal & Regulatory España, S.A.**

**Wolters Kluwer Legal & Regulatory España**

C/ Collado Mediano, 9

28231 Las Rozas (Madrid)

**Tel:** 91 602 01 82

**e-mail:** [clienteslaley@wolterskluwer.es](mailto:clienteslaley@wolterskluwer.es)

<http://www.wolterskluwer.es>

**Tercera edición:** Noviembre 2021

**Segunda edición:** Febrero 2018

**Primera edición:** Abril 2012

**Depósito Legal:** M-30974-2021

**ISBN versión impresa:** 978-84-7052-874-3

**ISBN versión electrónica:** 978-84-7052-875-0

Diseño, Preimpresión e Impresión: Wolters Kluwer Legal & Regulatory España, S.A.

*Printed in Spain*

© **Wolters Kluwer Legal & Regulatory España, S.A.** Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, Wolters Kluwer Legal & Regulatory España, S.A., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

WOLTERS KLUWER LEGAL & REGULATORY ESPAÑA no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, u cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, WOLTERS KLUWER LEGAL & REGULATORY ESPAÑA se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

WOLTERS KLUWER LEGAL & REGULATORY ESPAÑA queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

WOLTERS KLUWER LEGAL & REGULATORY ESPAÑA se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

**Nota de la Editorial:** El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **Wolters Kluwer Legal & Regulatory España, S.A.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

## 1. CONSIDERACIONES PREVIAS

La primera consideración de carácter general que debemos formular al respecto es que nos encontramos ante una materia regulada en un único precepto básicamente, de una forma totalmente condensada, pero con una clara falta de sistemática y con algunos problemas de técnica legislativa.

Así, en primer lugar, partimos de la consideración como cuestión pacífica la existencia de una distinción, entre lo que es el «*iter procedimental*», para un correcto desarrollo del proceso de selección, cuya finalidad básica es la de establecer un conjunto de actuaciones administrativas que permitan asegurar que todo el proceso respeta los principios constitucionales exigibles en el acceso al empleo público y asimismo, garantizar los derechos de los ciudadanos al respecto, y que se ha denominado habitualmente como los «*procesos o procedimientos*» de selección, y por otro lado, los instrumentos que se van a utilizar en la selección, nos referimos a lo que se denomina «*sistemas de selección*».

Pues bien, existe un claro error de técnica legislativa en las previsiones del artículo 61, ya que nos encontramos que los apartados 1, 3 y 5 del precitado artículo utilizan la fórmula de «*procesos selectivos*», por el contrario sin explicación alguna, y con un contenido jurídico material equiparable a la anterior expresión, en el apartado segundo del mismo artículo, se utiliza la mención de «*procedimientos de selección*», lógicamente debemos formularnos la pregunta, de si estamos ante el mismo ámbito material, es decir, podemos entender como sinónimos las expresiones de «*procesos*» y «*procedimientos*», la respuesta a nuestro entender es afirmativa, y eso nos lleva a concluir que este texto del TREBEP, presenta, como se ha apreciado en otras cuestiones, que no son objeto de este trabajo<sup>(1)</sup>, la improvisación y poco detalle en la técnica legislativa utilizada en su elaboración.

En segundo lugar, nos encontramos con una incoherencia, entre las previsiones del artículo 55.2.e) y el artículo 61.2 del TREBEP, ya que este último manifiesta que los procedimientos de selección se adecuarán a las tareas de «*los puestos de trabajo*

---

(1) En este sentido, y como ejemplo de otros supuestos, nos remitimos a la duplicidad de redacción del mismo contenido normativo en el artículo 18.3 del TREBEP, que repite en dos párrafos idéntico contenido, así:

convocados», y por el contrario el artículo 55 se refiere exclusivamente a «*las funciones o tareas a desarrollar*», la aseveración del artículo 61.2 TREBEP quiebra radicalmente toda la tradición de nuestra función pública, dado que hasta ahora el reclutamiento se ha realizado siempre a Cuerpos y Escalas y, por otro lado, esta previsión condiciona y limita directamente la potestad de autoorganización de cada administración territorial, así, supone una contradicción con las previsiones del artículo 75 del TREBEP, que reconoce expresamente como instrumentos de ordenación, cuya competencia corresponde regular en exclusiva a cada administración territorial, entre otras posibilidades<sup>(2)</sup> a los Cuerpos, Escalas y Especialidades, a este respecto, resulta difícil establecer qué criterios interpretativos se van a poder utilizar para poder salvar esta contradicción intrínseca de los preceptos reseñados, si bien, quizás pueda utilizarse una fórmula para poder salvar esta situación<sup>(3)</sup>, y esta pasaría por las previsiones del artículo 73.3 del TREBEP, que establece la posibilidad de agrupación de puestos de trabajo en función de sus características para ordenar entre otras cuestiones la selección, de esta forma el procedimiento a seguir sería el siguiente:

- a) Estudio de las funciones, tareas y cometidos de todos los puestos de trabajo y posterior aprobación de un instrumento de ordenación que otorgara naturaleza legal a ese estudio.
- b) Proceso de clasificación, y por ende de agrupación de los mismos, en función de sus contenidos funcionales.
- c) Determinación de los elementos comunes y mayoritarios de esos contenidos funcionales, que deberían permitir incardinar los mismos, en alguno de los Cuerpos, Escalas o especialidades previamente existentes.

Realmente nos parece que estamos en presencia de una nueva incoherencia de técnica legislativa del TREBEP, y ello, a pesar de que puede parecer que el legislador se haya limitado a copiar las previsiones del artículo 19.1 párrafo segundo de la Ley 30/1984 LMRFP, que contenía una previsión muy parecida, pero que realmente los distingue sin duda alguna; así, en el caso del TREBEP éste

---

(2) En este punto debemos remitirnos a lo señalado en otro trabajo, en concreto, FONDEVILA ANTOLÍN, J. (2005), «Reflexiones en torno al Informe para la preparación de un Estatuto Básico del Empleado Público: especial referencia a la propuesta de reducción del contenido y alcance de lo Básico», *REALA* (INAP) núm. 298-299, Madrid, págs. 168 y ss., con relación a la renuncia del Estado a regular contenidos previamente declarados básicos, y lo que a nuestro juicio no es posible admitir, en concreto, un concepto «*dispositivo*» de las bases; efectivamente el artículo 75.1 del EBEP, no establece fórmula alguna de clasificación o agrupación de funcionarios, sino que como en el caso de la carrera deja absolutamente abiertas todas las posibilidades al añadir la expresión: «*u otros sistemas*», expresión absolutamente desafortunada, y que se incorpora como consecuencia del proceso de negociación del Anteproyecto del EBEP, con las organizaciones sindicales, sin que hasta este momento hayamos podido encontrar cuales fueron las razones que sirvieron de fundamento a estas organizaciones para proponer esta modificación.

(3) Así, se califica esta incoherencia como una «expresión enrevesada» por parte de SÁNCHEZ MORÓN, M. (2007), pág. 411.

se refiere a «puestos convocados», y en la LMRFP se señala «puestos de trabajo que se hayan de desempeñar», lógicamente tras la previa selección para acceder a un concreto Cuerpo, Escala o Especialidad, por lo cual seguimos pensando que no es una decisión meditada del legislador, en el sentido de haber querido establecer la citada previsión, como un mecanismo coadyuvante a la configuración como obligación de todas las administraciones al establecimiento y desarrollo de unas políticas e instrumentos de planificación de Recursos Humanos, y más aún, si tenemos en cuenta la actual situación de las Corporaciones Locales de tipo mediano y pequeño, a las que nos hemos referido anteriormente.

## 2. EL TREBEP Y LOS PROCESOS SELECTIVOS

Tal como hemos indicado anteriormente, estos se encuentran regulados a lo largo de las previsiones del artículo 61, pero no de una forma ordenada, por ello en nuestra exposición intentaremos realizar su examen de una forma más sistemática, pero debemos comenzar con el estudio de una de las notas más importantes que se debe predicar de estos, y que consiste en la naturaleza abierta de los procesos selectivos.

Efectivamente, de conformidad con las previsiones constitucionales de los artículos 14, 23.2 y 103.3 de la CE, el párrafo primero del artículo 61 declara la obligación de que los procesos selectivos sean «*abiertos y garantizaran la libre concurrencia*», con ello se declara la existencia de una prohibición para que estos puedan tener el carácter de restringidos, que tan pérfidas consecuencias ha tenido en la actual configuración de nuestro empleo público.

Ahora bien, esta determinación general tiene unas excepciones previstas en el mismo precepto, en concreto:

a) La Promoción Interna, sobre la cual debemos destacar que los preceptos del TREBEP que regulan esta área (artículo 18), no prevén esta posibilidad, pero tampoco la prohíben, remitiéndose a lo que las Leyes de Función Pública de cada administración territorial que desarrollen el EBEP establezcan.

Una previsión especial al respecto es la que establece la Disposición Transitoria Segunda del TREBEP, que como de su propia denominación se deduce, carece de una finalidad permanente sino que la misma tiene un término de cumplimiento limitado, y cuyo contenido se limita a regular la posibilidad de la denominada por la doctrina «*funcionarización*», o en los últimos Convenios Colectivos de varias Administración Territoriales «*promoción cruzada*», permitiendo la misma la posibilidad de establecer procesos «*restringidos*» de acceso a la condición de funcionario de carrera.

Asimismo, no podemos obviar el llamar la atención sobre la declaración que realiza el propio precepto a los sistemas selectivos que resultarían de aplicación a estos procesos, destacando el uso del concurso oposición, y limitando los

méritos a valorar en la fase de concurso a los servicios efectivos prestados como personal laboral fijo y las pruebas selectivas superadas para acceder a esa condición, si bien, a este respecto, debería ser muy cuidadosa su regulación a la vista de lo sucedido en procesos anteriores<sup>(4)</sup>. Estas previsiones, en principio, no merecen en nuestra opinión un rechazo, dado que, existe una adecuada justificación al respecto, y que no es otra que, la regularización de las que nos atrevemos a llamar disparatadas obsesiones por la laboralización del empleo público que por parte de los gestores públicos se han adoptado a lo largo de estos últimos veinte años, en especial en el ámbito local, ya que conforme declaró el *obiter dicta* del Tribunal Constitucional en su STC 99/1987, resultan incomprensibles todas esas decisiones que incumplieron tanto el régimen general derivado del TRRL como hemos señalado en otros trabajos<sup>(5)</sup>, como las modificaciones legales operadas posteriormente por la Ley 53/2002 que declaró básicos los artículos 167 y 169 del citado RDL 781/1986.

Por último, a este respecto debemos indicar que las previsiones de la Disposición Transitoria cuarta del TREBEP, no permiten en ningún caso el establecimiento de pruebas restringidas, aunque esta disposición presenta toda ella serias dudas sobre su constitucionalidad, como ya hemos expuesto con detalle en otros trabajos<sup>(6)</sup>. A este respecto debemos destacar la STC 27/2012, de 1 de marzo, donde declara la inexistencia de situaciones de «excepcionalidad» en la convocatoria de procesos selectivos tras los procesos convocados al amparo de las previsiones de la Ley 30/1984 LMRFP, Ley 7/1985 LRBR y las iniciales Leyes de Función Pública de las Comunidades Autónomas, con lo cual se confirma nuestra tesis de que los procesos previstos por el TREBEP son manifiestamente inconstitucionales.

b) Por otro lado, existe una segunda excepción prevista en las previsiones del artículo 59 del TREBEP, con relación a las personas con discapacidad, y que entendemos no presenta ninguna dificultad su interpretación ni tampoco su regulación que responde, sin duda alguna, a las exigencias constitucionales.

Por último, nada que añadir sobre la manifestación en cuanto a la exigencia de paridad entre hombre y mujer, dado que la misma ya se predica de las previsiones constitucionales de los artículos 14 y 23.2 CE.

---

(4) A este respecto debemos remitirnos al gran estudio con relación a esta materia elaborado por BOLTAINA BOSCH, X. (2005), *La Funcionarización del Personal Laboral al servicio de las Administraciones Públicas. Régimen Jurídico y proceso selectivo restringido*, CEDECS-Barcelona.

(5) FONDEVILA ANTOLÍN, J. (2008/a), págs. 90 y ss.

(6) FONDEVILA ANTOLÍN, J. (2008/c), «La Disposición Transitoria Cuarta del EBEP o el último ataque a los Principios Constitucionales reguladores del acceso al Empleo Público», *Revista Justicia Administrativa*, núm. 40, Ed. Lex Nova, Valladolid, págs. 51 y ss.

### 3. TIPOS DE PRUEBAS

#### 3.1. Consideraciones Generales

Otro de los problemas que afecta a nuestro sistema es una cuestión tan importante como esencial, en concreto, la calidad y objetividad de la selección de empleados públicos<sup>(7)</sup>, efectivamente, el mantenimiento de forma inalterable de los mismos tipos de pruebas (conocimientos —ejercicios escritos y orales— y los aparentes supuestos prácticos, que en el fondo son una mera continuidad de las pruebas teóricas) supone una grave disfunción con relación a la necesaria adaptación e innovación exigible a una administración del siglo XXI, y más cuando el vigente marco legal, como veremos habilita esa reforma necesaria. Con relación a la necesaria especialización de los órganos de selección, y también es preciso señalar que el TREBEP ha supuesto un gran avance con relación a la situación anterior, pero aún queda camino por recorrer, como veremos posteriormente, en especial, la mejorara del régimen legal de su composición, y la necesidad de profesionalizar estos órganos de selección.

A nuestro juicio, los sistemas selectivos no resultan por ellos mismos problemáticos por su naturaleza, sino que la clave se encuentra en los tipos de pruebas o méritos utilizados en su implementación. Por ello, proponemos la necesaria reforma, o más bien, la obligada toma de una clara decisión política de utilizar a fondo todas las posibilidades que nos ofrece el actual marco normativo vigente, que son muchas pero desaprovechadas en gran medida con relación a los tipos de pruebas a utilizar en los procesos selectivos, especialmente para los altos funcionarios, como ha señalado Gorriti en varios trabajos, y en especial el denominado «*Innovar en selección desde la evidencia empírica y las nuevas competencias*»<sup>(8)</sup> al cual nos remitimos, resulta preciso destacar que un buen proceso selectivo debe garantizar dos valores: eficacia e igualdad, el primero porque la finalidad del proceso selectivo es identificar los candidatos que resulten más idóneos para desempeñar las tareas para las que va a ser seleccionado, e igualdad, para que los mismos cuenten con idénticas posibilidades de superar el proceso selectivo.

Si queremos una administración eficaz y procesos selectivos objetivos es preciso que las pruebas a las que van a ser sometidos los opositores permitan obtener los resultados y objetivos señalados, y estas consideraciones deben ser aplicables de forma común y general para todos los puestos convocados sean funcionaria-

---

(7) A este respecto, para un mayor detalle nos remitimos a nuestro anterior trabajo FONDEVILA ANTOLÍN, J. (2018), «Repensar el diseño de los procesos selectivos en el empleo público: respuestas ágiles frente a las necesidades inmediatas y fortalecimiento de la especialización de los órganos de selección», *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, n.º 14 (especial), Ivap, Bilbao.

(8) GORRITI BOTINGUI, M. (2018), «Innovar en selección desde la evidencia empírica y las nuevas competencias», *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, n.º 14 (especial), Ivap, Bilbao.

les o laborales. Así, una de las primeras cuestiones es la necesaria adecuación de la selección a las tareas o cometidos que van a ser desarrollados por los empleados públicos, lo que responde a las recomendaciones realizadas por la Comisión de Expertos encargada de la elaboración del Estudio previo al EBEP, en el sentido de que es necesario incorporar nuevos tipos de pruebas en los sistemas de selección, que permitan asegurar la existencia de una adecuada capacidad y aptitud de los candidatos, y debo añadir por mi parte, garantizar que las pruebas tengan la condición necesaria de objetivas y objetivables para su control jurisdiccional, es decir, que el ámbito de la discrecionalidad técnica quede cada vez más reducido, siguiendo la línea jurisprudencial en aplicación del principio de transparencia actualmente en desarrollo por el Tribunal Supremo, destacando entre otras muchas las siguientes sentencias (STSs de 4 de junio, 24 de septiembre y 20 de octubre de 2014, rec. 3093/2013, la de 10 de junio de 2015, rec. 1263/2014; y finalmente la de 23 de febrero de 2016, rec. 200/2015. Dicho lo anterior, procede continuar con un examen del marco normativo, y así, debemos remitirnos a lo expuesto al comienzo, en relación a las previsiones del artículo 61.2 y la adecuación de las pruebas a los puestos convocados (funcionariales y laborales), si bien, con independencia de ello, si procede examinar que esta exigencia, tomada en su adecuado sentido, es decir, la adecuación de la selección, a las funciones o cometidos que van a ser desarrollados por esos empleados públicos, responde a las recomendaciones realizadas por la Comisión de Expertos encargada de la elaboración del Estudio previo al EBEP, en el sentido de que es necesario incorporar nuevos tipos de pruebas en los sistemas de selección, que permitan asegurar la existencia de una adecuada capacidad y aptitud de los candidatos.

En este sentido, sobre la inadecuación de las pruebas a las reales funciones del puesto de trabajo a desempeñar, debemos destacar la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, de Ávila, de 15 de noviembre de 2007, con relación a la inclusión como prueba obligatoria y eliminatoria, de un ejercicio de lengua extranjera, justificando su decisión la corporación local, en que las funciones del puesto de trabajo comprendía las relaciones interadministrativas con organizaciones europeas, señalando al respecto el órgano judicial lo siguiente:

*«no justifica en modo alguno la exigencia de una prueba de lengua extranjera con carácter obligatorio y eliminatorio, máxime cuando todas las lenguas de los estados miembros de la Unión Europea son oficiales. Se hace además difícilmente comprensible que el contacto entre el Ayuntamiento demandado y las instituciones de la Unión Europea se encomiende a un funcionario del grupo B, que es la plaza convocada. Otra cosa es que se valore como mérito. En suma, es incongruente con el puesto ofertado establecer con carácter obligatorio y eliminatorio un prueba de lengua extranjera, pues dicha exigencia no constituye una especial cualificación profesional para el desempeño del puesto de trabajo ofertado, ya que en nada desarrolla ni perfecciona los conocimientos profesionales precisos para efectuar tal trabajo y, además, no se ha acreditado en modo alguno el carácter esencial del conocimiento de una lengua*





**E**stamos inmersos en un proceso desaforado de posibles convocatorias de procedimientos selectivos, especialmente en relación con los denominados de «estabilización y consolidación», de forma que este Manual puede resultar de extraordinaria utilidad para el correcto desarrollo de estos y otros procesos selectivos. Así, se pretende ofrecer, tanto a los gestores de recursos humanos como a los operadores jurídicos, un instrumento que les permita adquirir un conocimiento profundo de todas las incidencias prácticas y problemas que comúnmente se presentan en el desarrollo de los procedimientos selectivos.

Esta 3ª edición acomete una profunda actualización de la obra y pone especialmente el foco en todo lo relacionado con la gestión digital de los procedimientos selectivos. Se analizan cuestiones como el uso de medios electrónicos, tanto en la gestión de los procedimientos como en la celebración de las pruebas selectivas (presenciales o a distancia), así como los límites legales de determinados instrumentos tecnológicos como, por ejemplo, las plataformas «proctoring».

Otra cuestión novedosa es la implementación de las exigencias sobre protección de datos derivadas de la nueva *LOPDGDD* en los procedimientos selectivos (encargados de tratamiento, responsables de tratamiento, etc.), así como la necesaria complementariedad en su implementación con las previsiones de la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, ya que, el principio de transparencia se configura como un nuevo puntal de la actuación administrativa, con la finalidad de garantizar el legal y adecuado desarrollo de los procedimientos selectivos.

