

Manual para la selección de empleados públicos

4.^a Edición

*Jorge Fondevila
Antolín*

Si quieres adquirir esta
obra haz click aquí



III EL CONSULTOR
DE LOS AYUNTAMIENTOS

© Jorge Fondevila Antolín, 2026
© ARANZADI LA LEY, S.A.U.

ARANZADI LA LEY, S.A.U.

C/ Serrano Galvache 26

28033 Madrid

www.aranzadilaley.es

Atención al cliente: <https://areacliente.aranzadilaley.es/publicaciones>

Cuarta edición: Septiembre 2026

Tercera edición: Noviembre 2021

Segunda edición: Febrero 2018

Primera edición: Abril 2012

Depósito Legal: M-19224-2026

ISBN versión impresa: 979-13-991739-6-3

ISBN versión electrónica: 979-13-991739-7-0

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.

Printed in Spain

© **ARANZADI LA LEY, S.A.U.** 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, ARANZADI LA LEY, S.A.U., 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) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

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.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, o cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY 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.

ARANZADI LA LEY 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 **ARANZADI LA LEY, S.A.U.**, 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.

Si quieres adquirir esta
obra haz click aquí



ÍNDICE SISTEMÁTICO

NOTA INTRODUCTORIA (1.^a EDICIÓN)	11
NOTA INTRODUCTORIA (2.^a EDICIÓN)	15
NOTA INTRODUCTORIA (3.^a EDICIÓN)	21
NOTA INTRODUCTORIA (4.^a EDICIÓN)	23

CAPÍTULO I

EL ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO: ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUS PRINCIPIOS

1. ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL TREBEP: CONSIDERACIONES GENERALES	39
1.1. La aplicación limitada del TREBEP a las entidades del sector público (Disposición Adicional Primera)	41
1.2. Examen de algunas especialidades para las entidades locales	45
2. EL ORDEN PRELACIÓN DEL SISTEMA DE FUENTES APLICABLE A LOS PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN	47
2.1. El orden de prelación de fuentes aplicable a los procedimientos de selección en la Administración General del Estado y Comunidades Autónomas	47
2.2. El orden prelación de fuentes aplicable a los procedimientos de selección en las entidades locales	48
3. LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LOS DIRECTAMENTE EMANADOS DEL TREBEP O PRINCIPIOS FUNCIONALES, EN MATERIA DE ACCESO Y SELECCIÓN AL EMPLEO PÚBLICO	50
3.1. Principios constitucionales: igualdad, mérito y capacidad	51
3.1.1. El principio de igualdad	52



3.1.2.	El debate sobre la aplicación de las previsiones del artículo 23.2 de la CE a los empleados públicos con relación laboral	57
3.1.3.	Modulaciones en la aplicación del principio constitucional de igualdad, en los procesos selectivos.	61
3.1.4.	Los principios de mérito y capacidad.	65
3.2.	Principios de carácter legal (TREBEP) o de naturaleza procedimental.	68
3.3.	El Principio de «Buena Administración»: el engranaje de cierre del sistema	75
3.4.	Las cláusulas de discriminación positiva o acción positiva en los procesos de selección para el acceso al empleo público	79
3.5.	Breve reflexión sobre las consecuencias jurídico materiales de la aplicación parcial de los principios a todos los entes instrumentales reconocidos por la Disposición Adicional Primera del TREBEP.	112

CAPÍTULO II

LOS REQUISITOS GENERALES DE ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO

1.	LOS REQUISITOS GENERALES DE ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO	119
1.1.	Nacionalidad española y sus excepciones.	120
1.1.1.	El requisito de la nacionalidad y el Derecho Comunitario	120
1.1.2.	La problemática de la cláusula de «Reserva de Funciones» a favor de las relaciones funcionariales.	124
1.1.3.	La nacionalidad y la excepción del personal laboral.	125
1.1.4.	Otras cuestiones	130
1.2.	Capacidad funcional	131
1.2.1.	Capacidad funcional y Discapacidad en la selección: no existe colisión entre ellas.	134
1.3.	Edad	142
1.4.	No haber sido separado del servicio ni estar inhabilitado	146
1.5.	Titulación	149
1.6.	Conocimientos de lenguas autonómicas	173
1.7.	Otros requisitos.	181



CAPÍTULO III EL PROCEDIMIENTO SELECTIVO

1.	REQUISITOS ORGANIZATIVOS Y PRESUPUESTARIOS PREVIOS AL INICIO DEL PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS	187
1.1.	La Potestad de organización y la Planificación estratégica	187
1.2.	Una cuestión complementaria: modelo de vinculación (funcionarial o laboral)	193
1.2.1.	Breve examen de las principales posiciones doctrinales.	193
1.2.2.	La Posición del Tribunal Constitucional y su obiter dicta en la STC 99/1987	198
1.2.3.	Nuestra propuesta: un modelo general de relaciones funcionariales pero delimitado por principios constitucionales y criterios organizativos y cualitativos. La escala de Servicialidad	200
1.3.	Las plazas vacantes y su consignación presupuestaria por medio de las Plantillas	205
1.4.	La Relación de Puestos de Trabajo como instrumento de ordenación de personal de las Administraciones Públicas	212
1.5.	La Oferta de Empleo Público.	227
1.5.1.	Características Normativas Generales y Naturaleza Jurídica	228
1.5.2.	La Cuestión de la Caducidad de la oferta y sus efectos	233
1.5.3.	Procedimiento de aprobación y modificación	261
1.5.4.	Algunas consideraciones jurisprudenciales	264
1.6.	La Tasa de reposición de efectivos: un instrumento coyuntural o definitivo	267
1.6.1.	Consideraciones Generales sobre la Prórroga de los Presupuestos Generales del Estado	269
1.6.2.	El Debate sobre la prórroga de la normativa incorporada a la Ley de Presupuestos Generales	271
1.6.3.	Experiencias de aplicación de la interpretación de no prórroga de la tasa de reposición	274



2.	LAS BASES DEL PROCEDIMIENTO SELECTIVO: CONSIDERACIONES PREVIAS	275
2.1.	Naturaleza jurídica y características de las bases del procedimiento de selección	276
2.2.	El contenido mínimo de las bases del procedimiento de selección	282
2.2.1.	Consideraciones sobre los contenidos esenciales de unas bases	283
2.2.2.	Régimen jurídico regulador del contenido mínimo de las bases	285
2.3.	La aprobación, modificación y publicidad de las bases del procedimiento de selección	287
2.4.	La impugnación de las Bases Generales del procedimiento de selección	289
3.	LA CONVOCATORIA DEL PROCESO SELECTIVO	290
3.1.	Concepto y naturaleza jurídica de las convocatorias ...	290
3.2.	El contenido mínimo de las convocatorias	294
3.3.	El procedimiento de aprobación y sus efectos	298
3.3.1.	El procedimiento de aprobación	298
3.3.2.	Principio de publicidad de las convocatorias.	303
3.3.3.	Los efectos tras su aprobación	307
3.4.	Recursos contra las convocatorias y sus bases	315
4.	EXAMEN DE LOS REQUISITOS MATERIALES A CUMPLIMENTAR PREVIAMENTE PARA LA PARTICIPACIÓN EN LOS PROCESOS SELECTIVOS Y DE ALGUNAS CUESTIONES PROCEDIMENTALES	323
4.1.	La obligación de utilización de medios electrónicos en los procesos selectivos: ciudadanos o súbditos	324
4.2.	Los procesos y procedimientos selectivos: Fases en su desarrollo	341
4.3.	Las Mesas de Negociación sindical y la necesaria implementación electrónica de sus actuaciones y acuerdos	343
4.4.	La condición de discapacitado de los opositores y su derecho a la accesibilidad a los medios electrónicos: una necesaria reflexión general	345
4.5.	La instancia o solicitud de participación	348
4.6.	Abono de los derechos de examen	362
4.7.	La lista de admitidos y excluidos	367
4.8.	El orden de actuación de los opositores	373



4.9.	Los anuncios de celebración de las pruebas	374
------	--	-----

CAPÍTULO IV

LA TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN LA GESTIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS SELECTIVOS

1.	LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES Y LA TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN	379
1.1.	La Protección de datos de en los procedimientos selectivos: aproximación al marco legal esencial aplicable a los procedimientos selectivos	380
1.1.1.	Los principios generales de la protección de datos	380
1.1.2.	Los responsables de tratamiento de datos	381
1.1.3.	Los encargados de tratamiento.	384
1.1.4.	Atribución de las funciones de responsable y encargado de tratamiento en un procedimiento selectivo	386
1.2.	El equilibrio entre el Principio de Transparencia en el acceso a la información y el Derecho a la Protección de datos personales: breve examen de criterios normativos de implementación	389
1.3.	Examen de los informes de mayor interés de las Agencias de protección de datos, Consejos de Transparencia, así como de Jurisprudencia referidos a las actuaciones en el ámbito de los procedimientos de selección	394
1.3.1.	Actuaciones administrativas de gestión	394
2.	EL DERECHO DE ACCESO AL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO, DOCUMENTACIÓN Y ACTUACIONES	410
2.1.	Los sujetos legitimados para acceder a los expedientes y demás actuaciones administrativas en los procedimientos selectivos	411
2.1.1.	Criterios Generales	411
2.1.2.	Las organizaciones sindicales y los miembros de los órganos unitarios de representación sindical	412
2.1.3.	La legitimación de los Cargos electos	416
2.2.	El objeto material del derecho de acceso e información: El expediente administrativo y actuaciones complementarias	417



2.2.1.	Derecho al conocimiento y publicidad de toda clase de actuaciones administrativas previas en el desarrollo del proceso selectivo . . .	418
2.2.2.	Derecho de acceso al expediente, a la motivación de la valoración de pruebas y méritos tanto propios como de los competidores	419
2.3.	Un Dictamen esencial de la Agencia Vasca de Protección de Datos: examen integrado de la transparencia y protección de datos en los procedimientos selectivos . .	426

CAPÍTULO V

LOS SISTEMAS SELECTIVOS, TIPOS DE PRUEBAS Y MÉRITOS OBJETO DE VALORACIÓN

1.	CONSIDERACIONES PREVIAS	435
2.	EL TREBEP Y LOS PROCESOS SELECTIVOS	437
3.	TIPOS DE PRUEBAS	439
3.1.	Consideraciones Generales	439
3.2.	Tipos de pruebas: consideraciones generales	444
3.2.1.	Examen de la Jurisprudencia sobre el desarrollo de los diferentes tipos de pruebas clásicas	445
4.	LA UTILIZACIÓN DE MEDIOS ELECTRÓNICOS EN LA CELEBRACIÓN DE PRUEBAS SELECTIVAS	479
4.1.	La celebración de pruebas selectivas presenciales	479
4.1.1.	Expediente en papel o la digitalización de los ejercicios realizados por los opositores de forma escrita	480
4.1.2.	La grabación del desarrollo de los ejercicios de las pruebas selectivas	482
4.2.	La Utilización de medios electrónicos en la celebración de pruebas selectivas no presenciales: objeciones materiales y legales	486
4.2.1.	Las aplicaciones de Proctoring y monitoreo para el desarrollo de pruebas o ejercicios no presenciales: notas técnicas básicas	486
4.2.2.	Los límites legales para el uso de aplicaciones de proctoring y monitoreo en el desarrollo de pruebas o ejercicios no presenciales	489



4.3.	La posibilidad de impugnación de las aplicaciones informáticas utilizadas para la celebración de los ejercicios de selección.	498
4.4.	Una alternativa necesaria: La utilización de nuevos tipos de pruebas o ejercicios	500
4.5.	Conclusiones Finales.	512
5.	EXAMEN JURISPRUDENCIAL SOBRE LOS MÉRITOS OBJETO DE VALORACIÓN EN LOS PROCEDIMIENTOS SELECTIVOS. . .	514
5.1.	Criterios generales.	514
5.2.	El Mérito de la experiencia	516
5.2.1.	La valoración de la experiencia en el Sector Público	517
5.2.2.	La Ponderación de puntuaciones en función de la diferente administración en la que se hayan prestado los servicios	534
5.2.3.	La experiencia profesional en una empresa o actividad privada.	548
5.2.4.	Otras cuestiones sobre la acreditación de la experiencia	550
5.3.	El Mérito de la Formación	554
5.3.1.	Los límites temporales a la valoración de la formación	562
5.4.	Supuestos que no reúnen las condiciones de mérito . . .	564
6.	LOS SISTEMAS SELECTIVOS	565
6.1.	Sistema de Oposición	565
6.2.	Sistema de Concurso.	569
6.3.	Sistema de Concurso-Oposición	569

CAPÍTULO VI LOS ÓRGANOS DE SELECCIÓN

1.	LA COMPOSICIÓN DE LOS ÓRGANOS DE SELECCIÓN.	576
1.1.	Caracteres generales de los órganos de selección (artículo 60.1 del TREBEP).	576
1.2.	Examen de las diferentes clases de personal excluido de los órganos de selección (artículo 60 TREBEP).	584
1.2.1.	La exclusión del personal de elección y designación política	584



1.2.2.	La exclusión de quienes actúen en representación o por cuenta de nadie: especial referencia a las organizaciones sindicales y asociaciones profesionales	592
1.2.3.	La cuestión de los representantes de las Comunidades Autónomas	623
1.2.4.	Las figuras de los asesores especialistas y los observadores	629
2.	LOS ÓRGANOS ESPECIALIZADOS Y PERMANENTES DE SELECCIÓN	643
3.	RÉGIMEN JURÍDICO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS DE SELECCIÓN.	645
3.1.	Régimen de Organización.	645
3.1.1.	Delimitación de la normativa legal aplicable.	645
3.1.2.	Nombramiento, la garantía de imparcialidad de sus miembros y la constitución de los órganos de selección	649
3.1.3.	Las competencias de los miembros de los órganos de selección	676
3.2.	Régimen de funcionamiento: Procedimiento	699
3.2.1.	La actividad preparatoria de la sesión	699
3.2.2.	Requisitos jurídicos formales para la celebración de las sesiones	700
3.2.3.	Adopción de acuerdos y protestas	704
3.2.4.	Obligación de documentar por escrito las actuaciones realizadas y los posibles acuerdos alcanzados mediante la formalización de las actas	706
3.3.	Un nuevo régimen jurídico para la organización y funcionamiento de los órganos de selección, especial referencia a la incorporación de los medios electrónicos	710
3.3.1.	Requisitos funcionales de los Secretarios para la implementación digital de las actuaciones administrativas de los órganos colegiados	711
3.3.2.	Las Convocatorias por medios electrónicos y celebración de sesiones a distancia	713
3.3.3.	Las Actas formalizadas por medios electrónicos y la posibilidad legal de grabación de las sesiones de los órganos de selección	716
3.3.4.	La información y publicidad por medios electrónicos a los opositores durante el procedimiento de selección: una cuestión común	717



3.4.	La Lista de Aprobados y sus incidencias	724
4.	LA ACTUACIÓN DE LOS ÓRGANOS DE SELECCIÓN DURANTE LA CELEBRACIÓN DE LOS EJERCICIOS O PRUEBAS.	729
4.1.	Las medidas de adaptación de pruebas para los discapacitados: una necesaria advertencia	729
4.2.	La «potestad de policía» de los órganos de selección . .	731
4.3.	Panorama Jurisprudencial sobre las actuaciones previas a la celebración de los ejercicios o pruebas	734
4.4.	Panorama Jurisprudencial sobre las Incidencias durante la celebración de los Ejercicios o Pruebas	750
4.5.	Panorama Jurisprudencial sobre las Incidencias sobre la composición del órgano de selección y actuaciones irregulares que afectan a la celebración de las pruebas .	768
4.6.	Incidencias por la concurrencia de causas de «fuerza mayor»	778
5.	EL PROCESO DE EVALUACIÓN POR PARTE DE LOS ÓRGANOS DE SELECCIÓN	791
5.1.	El instrumento de la «discrecionalidad técnica»	793
5.1.1.	Caracteres generales	794
5.1.2.	Los límites al ejercicio de la «discrecionalidad técnica»	797
5.1.3.	Delimitación de los ámbitos materiales que quedan fuera del ámbito de la discrecionalidad técnica	807
5.2.	El Principio de Transparencia en los procesos selectivos: una exigencia ineludible	811
5.2.1.	La obligación de los órganos de selección de informar y respetar los criterios de valoración previstos en las Bases.	813
5.2.2.	El control sobre la forma y el contenido de la motivación de los órganos de selección.	821
5.2.3.	Otras incidencias en el proceso material de valoración y calificación de las pruebas y ejercicios por los órganos de selección	836
5.2.4.	La acreditación en vía de Recurso administrativo y en el procedimiento judicial del desahucio de la actuación del órgano de selección mediante la práctica de una prueba pericial	853
6.	RECLAMACIONES Y RECURSOS CONTRA LOS ACUERDOS DE LOS ÓRGANOS DE SELECCIÓN	861



CAPÍTULO VII ADQUISICIÓN DE LA RELACIÓN DE SERVICIO

1.	ADQUISICIÓN DE LA CONDICIÓN DE FUNCIONARIO DE CARRERA	867
1.1.	Superación del proceso selectivo	867
1.2.	Nombramiento por el órgano o autoridad competente, que será publicado en el Diario Oficial correspondiente	868
1.3.	Acto de acatamiento de la Constitución y, en su caso, del Estatuto de Autonomía correspondiente y del resto del Ordenamiento jurídico	870
1.4.	Toma de posesión en el plazo que se establezca.	872
2.	ADQUISICIÓN DE LA CONDICIÓN DE EMPLEADO PÚBLICO CON RELACIÓN JURÍDICO LABORAL.	876
2.1.	El contrato laboral: Examen de su función en la adquisición de la condición de empleado público	876
2.1.1.	Sistema de fuentes del Régimen Jurídico Laboral de los Empleados Públicos	876
2.1.2.	La regulación legal del contrato de trabajo ..	878
2.1.3.	La formalización del contrato laboral	883
2.2.	La cuestión del «período de prueba»	886
3.	LA PROBLEMÁTICA DE LA FALTA DE ACREDITACIÓN DE LOS REQUISITOS Y CONDICIONES EXIGIDOS EN LA CONVOCATORIA.	895
4.	LA ANULACIÓN DE LOS PROCESOS SELECTIVOS: CONSECUENCIAS PARA LOS TERCEROS INTERESADOS	898
4.1.	Criterios generales.	898
4.2.	Breve examen de la Jurisprudencia sobre la anulación de procesos selectivos para funcionarios de carrera ...	905
4.3.	Las especialidades por la anulación judicial de un procedimiento selectivo para personal laboral	908



CAPÍTULO VIII **LA SELECCIÓN DE FUNCIONARIOS INTERINOS Y DEL PERSONAL** **LABORAL TEMPORAL: ESPECIAL REFERENCIA A LA PROBLEMÁTICA** **DE LAS BOLSAS DE EMPLEO Y OTROS CONFLICTOS**

1.	CRITERIOS GENERALES COMUNES EN LA SELECCIÓN DE EMPLEADOS PÚBLICOS TEMPORALES (INTERINOS Y LABORALES).....	923
1.1.	Implementación de los principios de igualdad, mérito y capacidad.....	925
1.2.	Cumplimiento necesario y adecuado del principio de publicidad.....	926
1.3.	Otras exigencias procedimentales.....	930
2.	CONSIDERACIONES SOBRE LA SELECCIÓN Y NOMBRAMIENTO DE LOS FUNCIONARIOS INTERINOS.....	931
2.1.	Supuestos legales que autorizan el nombramiento de funcionarios interinos.....	931
2.2.	El Procedimiento de selección.....	936
2.3.	Las Causas de Cese.....	936
3.	PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN Y TIPOS CONTRACTUALES TEMPORALES DEL PERSONAL LABORAL.....	938
3.1.	El Procedimiento de Selección.....	938
3.2.	Tipos Contractuales Temporales.....	939
4.	MEDIDAS PARA EL CONTROL DE LA TEMPORALIDAD.....	948
5.	LAS BOLSAS DE TRABAJO.....	950
5.1.	Los méritos que pueden ser objeto de valoración.....	958
5.2.	Incidencias sobre la gestión de las bolsas.....	965
5.3.	Situación Jurídica de los aspirantes/integrantes de las Bolsas de trabajo.....	968
5.4.	Orden Jurisdiccional competente para la resolución de reclamaciones en relación a la gestión de las bolsas...	971
6.	LA DESAPARICIÓN DE LOS INDEFINIDOS NO FIJOS DE PLANTILLA: NUEVAS ALTERNATIVAS Y MUCHAS INCÓGNITAS...	972
7.	LOS PROCESOS DENOMINADOS DE «CONSOLIDACIÓN Y ESTABILIZACIÓN».....	978
7.1.	Unas necesarias reflexiones previas.....	978



7.2.	La reiterada Doctrina judicial sobre la valoración del mérito de la «experiencia», después de la Sentencia del Tribunal Supremo, sala de lo contencioso, de 18 de octubre de 2022	979
7.2.1.	Doctrinal Judicial con relación a los procesos de estabilización: Valoración discriminatoria de la experiencia	981
7.2.2.	Consecuencias que se pueden derivar de esta doctrina judicial: los fundamentos para el nacimiento de un posible tsunami posterior en recursos administrativos y judiciales	988
EPÍLOGO: JURISDICCIÓN SOCIAL VS JURISDICCIÓN CONTENCIOSA EN LA SELECCIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO: UN MUNDO DISTÓPICO QUE NO ANTICIPA NADA BUENO		993
BIBLIOGRAFÍA		999



1. LA COMPOSICIÓN DE LOS ÓRGANOS DE SELECCIÓN

1.1. Caracteres generales de los órganos de selección (artículo 60.1 del TREBEP)

Del mismo podemos extraer fundamentalmente las siguientes consideraciones:

A) Exigencia de la colegialidad

Supone la declaración expresa de que los órganos de selección serán obligatoriamente «colegiados». Con ello se cierra cualquier posibilidad de uso de fórmulas unipersonales, que han sido utilizadas en muchas ocasiones en las selecciones temporales con anterioridad a la publicación del TREBEP. Pero una consecuencia más importante de esta declaración es la exigencia legal derivada de su condición de «colegiados». En concreto, nos referimos a la obligación de someterse, en su régimen jurídico de funcionamiento, a las previsiones de los artículos 15 al 18 de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP) y, de forma complementaria, tal como determina el propio artículo 15 LRJSP, estos deberán determinar para el resto de las funcionalidades el marco normativo que regirá su funcionamiento en su condición de órgano colegiado. Por último, cabe señalar que, con referencia a las Entidades Locales, las previsiones del RD 896/1991 sobre Reglas Básicas y programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de la administración local ya establecían el carácter colegiado del órgano de selección, al prever en su artículo 4.e) la composición de los Tribunales. Ahora bien, con relación al personal interino y laboral (disposiciones adicionales primera y segunda, respectivamente), en estas no se establecía una mención expresa al respecto, pero, desde luego, con la nueva regulación básica del TREBEP no existe duda al respecto. En concreto, todos los órganos encargados de la selección, con independencia del tipo de relación jurídica y su temporalidad, deberán ser realizados por órganos colegiados.

B) Requisitos de profesionalidad e imparcialidad en su composición

Por otro lado, el precepto obliga a que «todos» los miembros que compongan estos órganos deberán cumplir las exigencias legales de «profesionalidad e imparcialidad». Procede, pues, analizar de forma separada ambas exigencias, y a este respecto debe tenerse en cuenta que las previsiones del RD 896/1991, que en su artículo 4 apartado e) exigía una composición «preferentemente técnica», si bien ahora resulta directamente inaplicable por el carácter de legislación básica del TREBEP, y lo mismo debe decirse con referencia a la regulación del artículo 11 del RGI, si bien este no precisaba nada al respecto.

1) En cuanto a **la exigencia de «profesionalidad»**, tal como ya hemos señalado anteriormente al analizar los principios, debe ser entendida como la posesión por parte de los miembros de los tribunales de la adecuada y suficiente formación



sobre las materias que son objeto de examen en el proceso selectivo y como ha señalado algún autor⁽¹⁾ también una formación específica como técnico seleccionador o expertos en técnicas de selección, es decir, estamos en presencia del principio de especialización, elemento esencial de una adecuada selección, por cuanto no hay que olvidar que la actuación de estos se caracterizaba por estar dentro de la esfera de la denominada «*discrecionalidad técnica*», y por ello se debe exigir en contraprestación lógica la adecuada acreditación de la especialización de los miembros del órgano de selección, aunque como veremos posteriormente, se ha producido en estos últimos años, en virtud de la aplicación del principio de transparencia, una sustancial reducción de esta técnica administrativa, y es más, conforme las nuevas exigencias jurisprudenciales resulta aún más importante y determinante la exigencia de la profesionalidad en los miembros de los órganos de selección, ya que la motivación de sus decisiones resulta esencial y además, pueden ser objeto de revisión técnica (prueba pericial).

Efectivamente, debemos destacar cómo la profesionalidad —la cual debe ser reconducida al principio de especialidad como parte del mismo— ha sido reconocida como elemento esencial en la configuración de los órganos de selección, y en este sentido ya se pronunció el Tribunal Constitucional en su sentencia 215/1991, que señala al respecto:

«... las áreas de conocimiento a efectos de la designación de los miembros de las Comisiones encargadas de resolver los concursos sean homogéneas respecto de las plazas objeto de concurso».

También debemos reseñar la sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 13 de junio de 1989, que declara:

«para poder valorar el mérito y la capacidad por los Tribunales de pruebas selectivas es absolutamente necesario que sus miembros posean unos conocimientos para la valoración de dichos méritos y capacidad de los aspirantes, lo cual presuntivamente se infiere que aquellos posean una titulación de igual o superior nivel académico que la exigida para el ingreso de los aspirantes, ya que si los miembros del Tribunal carecen de dicha formación y capacidad mal podrán valorar la de los que son sometidos por el mismo a las pruebas selectivas».

En coherencia con lo expuesto, el Tribunal Supremo en su sentencia de 5 de marzo de 2007, Rec. núm. 508/2002, considera que la especialización del Tribunal calificador impone que la mayoría de los miembros cuenten con la titulación afín a la plaza convocada y que además su actuación y presencia se mantenga en todas las pruebas. Ahora bien, con respecto a esta cuestión podemos distinguir dos supuestos:

(1) PÉREZ FERNÁNDEZ, M. (1997), «El proceso selectivo: Reflexiones sobre la renovación del actual modelo de selección en las Administraciones Públicas», en la obra de AA.VV., *Jornadas sobre selección de personal en las Administraciones Públicas*, IVAP-Oñate, pág. 61.



a) La falta de titulación de los miembros del Tribunal determina la nulidad radical de las actuaciones del tribunal de selección de un empleado público. Así, la composición del Tribunal por miembros que no ostenten igual o superior titulación a la plaza que se pretende cubrir supone una merma de los principios de mérito y capacidad y determina la anulación de lo actuado, como señala la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Granada, de 21 de abril de 2003, Rec. núm. 5865/2002.

De igual modo, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Baleares, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 2 de noviembre de 1998, Rec. núm. 684/1998, anula las actuaciones de un tribunal cuya composición no cumplieran la exigencia reglamentaria del artículo 11.2 del RD 2223/1984, de 19 de diciembre sobre especialización de la mitad de los miembros con una titulación correspondiente a la misma área de conocimientos que la exigida para el ingreso.

b) Asimismo, la inadecuación de la titulación pese a ser de rango equivalente al exigido, también resulta insubsanable si pertenece a otro campo de conocimiento distinto al de la plaza convocada, así, a este respecto podemos destacar la sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 5 de noviembre de 1986:

«No es dudoso que es perfectamente válida una reunión del Tribunal que se celebre con solo tres miembros, pero tampoco es dudosa la invalidez del nombramiento del Tribunal en que uno de sus miembros fuera, por ejemplo, arquitecto. Todavía podría argüirse que el resultado del concurso podría haber sido el mismo si se hubiera nombrado otro miembro, pero tal afirmación es una hipótesis no contrastada si se tiene en cuenta que: a) Todos los miembros del Tribunal, incluso el recusado, configuraron las pruebas y el modo de celebración del concurso, y tanto unas como otras podrían haber sido distintas con el nombramiento de un sustituto; b) De haber existido el sustituto, las mayorías que dieran lugar al resultado del concurso (...) podrían haber resultado diferentes a las producidas».

c) También se ha considerado que no cabe cuestionar la especialización de los miembros del tribunal calificador tras el resultado desfavorable sin contar con norma expresa que imperativamente asocie una titulación específica al desempeño de los puestos propios de tal plaza: *«De otro lado, se aduce que es una escala de Administración especial, lo que no se niega, pero seguimos sin encontrar precepto legal ni reglamentario alguno que permita identificar una titulación concreta con carácter jurídicamente exigible para formar parte del Tribunal calificador ni para los aspirantes. Insistiremos en que el recurrente acepta las bases de la convocatoria, que no imponen titulación específica, y cuando no obtiene la plaza es cuando pretende que sea exigible esa titulación para los miembros del Tribunal, así como para los aspirantes. De ahí que el esfuerzo del recurrente por diferenciar titulación y especialización y cuál debiera ser exigible está bien como planteamiento dialéctico, pero es inútil bajo el prisma jurídico, porque lo decisivo en un procedimiento competitivo son las siguientes pautas:*



a) La vinculación de las bases de la convocatoria para la Administración y los aspirantes, por lo que no cabe cuestionarlas si el resultado es desfavorable; b) La discrecionalidad de la Administración, ante la ausencia de norma imperativa expresa, para fijar la convocatoria exigible y adecuada para la selección de la plaza; c) La postergación de interpretaciones restrictivas o analogías in peius que, desafiando la interpretación lógica y natural o literal, puedan conducir a perjudicar la buena fe y confianza legítima de los aspirantes, provocando bien las nulidades radicales o bien la exclusión de aspirantes» (STSJ de Galicia, sala de lo contencioso, de 23 de junio de 2015, rec. n.º 76/2015).

d) Tras la sentencia desestimatoria de la impugnación del resultado de un procedimiento selectivo, con fuerza de cosa juzgada, el pretendido ejercicio por un aspirante eliminado del derecho de información para obtener datos sobre la titulación de los miembros del tribunal, resultaría improcedente por extemporáneo e inútil a efectos de un hipotético recurso de revisión (STSJ Cataluña, sala de lo contencioso, de 14 de octubre de 2021, rec. n.º 279/2019).

e) Resulta de gran interés, a nuestro juicio, la sentencia que considera que la composición plural del órgano de selección asegura la idoneidad para forjarse criterio de valoración, incluso aunque las especialidades de las plazas a cubrir o los conocimientos específicos a demostrar no tengan encaje directo en la formación de aquellos. Así, ante el cuestionamiento de la idoneidad de la composición del tribunal calificador de ayuntamiento para plazas de bomberos por su posible carencia de conocimientos de edificación para el supuesto práctico planteado, la sentencia desestimatoria se fundamentó en que:

«Al tribunal se le exige tener los conocimientos necesarios en un proceso selectivo que es esencialmente jurídico y complejo, lo que evidencia la necesidad de que algunos de sus miembros tuvieran la licenciatura en derecho. Asimismo, en este caso las tres componentes son además técnicos de administración general del ayuntamiento demandado. Ello denota una experiencia en la aplicación de normas en las amplias materias y actividades relacionadas con una administración local y la amplitud de servicios públicos que presta, interviniendo dichas funcionarias en la emisión de informes, comisiones, tribunales calificadores, etc. Lo cual añade un componente más a la hora de valorar con el mayor número de elementos de conocimiento la selección de personal en unas plazas como las que son objeto de este proceso selectivo en los términos expuestos.

A lo anterior se ha de añadir, en la línea de la sentencia apelada, que los tribunales de selección son órganos colegiados, por lo que la preparación de cada uno de sus integrantes resulta fundamental para la formación de su voluntad final. Y ello solo si la preparación de sus miembros se extiende a todas las diversas áreas necesarias para enjuiciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes a fin de poder dar cumplimiento a los principios de mérito y capacidad en su selección. Si todos los miembros del tribunal hubieran sido arquitectos o de una profesión exclusivamente técnica como pretende el recurrente, esa exigencia legal no se habría cumplimentado» (STSJ de Madrid, sala de lo contencioso, de 22 de junio de 2020, rec. 625/2019).



Esta sentencia nos resulta muy discutible, aunque presenta un elemento valorativo importante, y es que las pruebas pueden contener diferentes áreas de conocimiento y no siempre especializadas, y ello justifica la composición plural del tribunal, pero estimamos que esa circunstancia quiebra por sentido común, dado que si estamos ante la obligación legal de calificar individualmente y de forma motivada cada prueba, y quedar acreditada documentalmente la misma conforme a la cuestión que examinaremos en un apartado posterior, ha establecido en doctrina casacional el Tribunal Supremo, ¿cómo es posible que un licenciado en Derecho valore una prueba práctica de arquitectura o al revés, y su motivación técnica sea asumible, dado que no tiene cualificación profesional al respecto? Por ello, consideramos que esta sentencia obliga a una necesaria reflexión sobre si resulta correcto un único órgano de selección para el conjunto de las pruebas del procedimiento selectivo. Realmente, el actual sistema de configuración de órganos de selección es contradictorio, es decir, es un oxímoron, ya que por su configuración impide realmente el cumplimiento del principio de especialidad.

f) El principio de especialidad puede ceder si no es posible alcanzarlo. Se ha de garantizar en la medida de lo posible haciendo las gestiones oportunas (STSJ de Navarra de 30 de septiembre de 2020, rec. 296/2019). Así lo acepta la STS de 23 de octubre de 2013 (rec. 5819/2011):

«Es indudable que, tal y como expresamente señalaban las bases de la convocatoria, lo idóneo en la designación de los tribunales calificadoros de dicho proceso selectivo era que en el nombramiento de sus integrantes primara el principio de especialidad de manera que la mayoría de sus miembros fueran titulares de la especialidad que se tuviera que juzgar. Pero también lo era que pudieran producirse casos, como el aquí enjuiciado, en que ello no iba a resultar posible, viéndose obligada la Administración a seguir las previsiones de las bases que, en estos supuestos, imponían que el tribunal se completara con funcionarios de otro cuerpo y/o especialidad aunque pertenecientes a cuerpos de igual o superior grupo de clasificación que el que correspondía al cuerpo al que optaban los aspirantes».

Por último, como consecuencia de lo indicado anteriormente con la sentencia del TSJ de Madrid, queremos llamar la atención del lector sobre una cuestión que, a nuestro juicio, debe ser objeto de reflexión y de un adecuado desarrollo normativo posterior, es la posibilidad de establecer una composición especializada de los Tribunales pero por ejercicios a desarrollar, es decir, no parece razonable ni tampoco cumplir la exigencia de especialidad, el hecho de constituir un Tribunal, pongamos por caso para reclutar Arquitectos, que esté compuesto en exclusiva por Arquitectos e Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, con lo cual, en principio, se daría perfecto cumplimiento al principio de especialidad, pero no se cumpliría en relación a un ejercicio (actualmente obligado en cualquier proceso selectivo), donde se exija un temario jurídico previo (Constitución, Estatutos de Autonomía, etc.), con lo cual entendemos que para evitar esta contradicción en la configuración de Tribunales y dar una adecuada res-



puesta al principio de especialidad, podrían incorporarse unos Tribunales, de doble área o fase que respetaran en su composición realmente el principio de especialidad exigible a cada tipo de ejercicio.

2) En cuanto a **la exigencia de «imparcialidad»** debemos recordar —como el Tribunal Constitucional⁽²⁾ ha señalado— que esta presenta un contenido subjetivo, entendido este como la prohibición de intervención a aquellos miembros que hayan tenido una relación previa indebida o inconveniente, y por otro lado, un contenido objetivo, que al igual que en el caso anterior impide la participación pero por causa de la existencia de vínculos directos y permanentes con los ciudadanos que optan al proceso selectivo.

A lo anterior, tal como hemos indicado anteriormente le resultan de aplicación otras previsiones recogidas por normas vigentes, nos referimos, en concreto, a las previsiones de los artículos 23 y 24 de la Ley 40/2015 LRJSP que regulan las causas legales de abstención y recusación, a lo que debe añadirse la prohibición contenida en el artículo 13.2 del RD 364/1995 RGI, que impide a los funcionarios que hubieran participado en la preparación de opositores.

Por último, no hay que olvidar cuál es la razón que ha animado al legislador a incorporar la exigencia de la imparcialidad como principio básico, y que no es otra —como ya manifestó la Comisión de expertos y también hemos expuesto nosotros anteriormente— que la acreditación de que nuestro sistema de selección se ha visto afectado en demasiadas ocasiones por el clientelismo social y político, y estas previsiones más las que analizaremos a continuación, se han diseñado con la única finalidad de evitar, en la medida de lo posible, el lastre que presenta nuestro sistema en estos momentos.

C) La condición de empleado público para formar parte de los órganos de selección: excepción en el ámbito local.

Es tradicional y consolidado en la práctica administrativa que la selección de personas para formar parte de los órganos de selección provenga necesariamente de los empleados públicos con la condición de funcionario de carrera o personal laboral fijo, así, se recoge en gran parte de la legislación autonómica, y en especial el artículo 11 del RGI, que señala al respecto lo siguiente: *«Los Tribunales serán nombrados, salvo excepción justificada, en cada orden de convocatoria y con arreglo a la misma les corresponderá el desarrollo y la calificación de las pruebas selectivas. Estarán constituidos por un número impar de miembros, funcionarios de carrera, no inferior a cinco, debiendo designarse el mismo número de miembros suplentes y en su composición se velará por el cumplimiento del principio de especialidad. La totalidad de los miembros deberá poseer un nivel*

(2) Los pronunciamientos del Tribunal Constitucional son referidos especialmente al ámbito judicial, si bien sus consideraciones son de directa aplicación a nuestro caso, así destacan SSTC 5/2004, 240/2005, 306/2005 y 55/2007.



de titulación igual o superior al exigido para el ingreso en el Cuerpo o Escala de que se trate».

Ahora bien, es preciso destacar que, en el ámbito local, existe una regulación propia al respecto, en concreto las previsiones del Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de Administración Local, el cual en su artículo 4.º e) establece:

«Los Tribunales, que contarán con un Presidente, un Secretario y los Vocales que determine la convocatoria. Su composición será predominantemente técnica y los vocales deberán poseer titulación o especialización iguales o superiores a las exigidas para el acceso a las plazas convocadas».

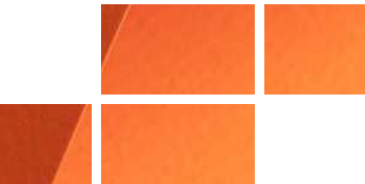
Debemos recordar que conforme el orden de prelación de fuentes aplicable al ámbito local ya examinado en anterior capítulo, las previsiones de este Real Decreto prevalecen sobre la normativa autonómica y estatal, y como se puede comprobar en su literalidad, estas regulan de forma completa la composición de los órganos de selección, pero asimismo, excluye cualquier referencia a exigir requisitos específicos para los miembros de los mismos, es decir, esta regulación no exige que estos ostenten la condición de funcionarios o personal laboral de la administración para poder formar parte de los tribunales. Cuando una norma regula una cuestión de forma completa, como es el caso, y obvia de forma precisa la decisión por parte del legislador de no exigir más requisitos, no resulta posible reclamar una aplicación supletoria de la legislación autonómica o estatal al respecto, dado que no estamos en presencia de un vacío regulatorio, sino ante una regulación que decide claramente no añadir mayores requisitos, cuestión diferente, es que el resto de las exigencias básicas estatales que deben reunir los miembros de estos órganos también les resulte de aplicación (especialización, profesionalidad, representación de terceros, causas de abstención y recusación, etc.)

D) Los órganos de selección y la paridad de género

Por último, se hace una mención expresa a la cuestión de la paridad entre hombre y mujer, en la composición de los órganos de selección, la misma es directo reflejo de las modificaciones legislativas introducidas recientemente en nuestro ordenamiento jurídico al respecto; en concreto nos referimos a las previsiones de la Ley Orgánica 3/2007, para la Igualdad efectiva entre mujeres y hombres.

Ahora bien, en este punto se plantea una curiosa peculiaridad, por cuanto el artículo 53 de la precitada norma exige una presencia equilibrada entre géneros, y en caso de no dar cumplimiento a esta premisa deberá motivarse de forma fundada y objetiva las razones que justificarían el incumplimiento, pero su ámbito de aplicación queda circunscrito a la Administración General del Estado y los organismos públicos vinculados o dependientes de esta. Sin embargo,





En los últimos 5 años que han transcurrido desde la tercera edición hasta este momento, se han producido importantes cambios normativos con relación al acceso al empleo público, en especial en el área de la contratación temporal tanto funcional como laboral, y las consecuencias de los «especiales» procedimientos de estabilización, que como se ha comprobado han sido una fuente continúa de conflictos, todavía abierta y por mucho tiempo como veremos, y además, no han resuelto el problema de la alta temporalidad que parece que se sitúa actualmente en torno a una media al 28%, es decir, muy lejos del famoso objetivo del 8%, lo que confirma que esos procedimientos han resultado un absoluto fiasco.

Por otro lado, en estos años también se han producido decisiones judiciales realmente esenciales, en otras podemos destacar las áreas de oferta de empleo público, criterios de valoración de méritos, reducción de la discrecionalidad técnica, y la incorporación de nuevos criterios de control de la misma, evolución de la aplicación del principio de Transparencia y la incorporación del principio de Buena administración, los esenciales informes sobre protección de datos personales (AEPD), nueva jurisprudencia sobre el uso de medios electrónicos, y en especial las sentencias anulatorias de múltiples procesos de estabilización.

A la vista de todas estas modificaciones legales y evolución de nuestra jurisprudencia la conclusión era que la anterior edición necesitaba una importante revisión y actualización, y consecuencia de ello, nace esta cuarta edición que como comprobara el lector, ha sido objeto, en primer lugar, de una reestructuración del orden general de la obra, como de la sistemática de cada capítulo, lógicamente, se han incorporado múltiples nuevos comentarios sobre las novedades normativas y judiciales, a título de mero ejemplo: la cuestión de la oferta pública de empleo y su caducidad, la regulación ilegal del mérito de la experiencia en los procesos de estabilización, las nuevas prácticas y experiencias de pruebas y ejercicios en oposiciones o la evolución jurisprudencial sobre la práctica de pruebas periciales en los procesos selectivos, y en segundo lugar, también al amplio abanico de jurisprudencia que ya se contenían en las anteriores ediciones, y que en esta se han actualizado y además de haberse incorporado una cifra que supera ampliamente más de un centenar de nuevas sentencias, todo esto ha supuesto un incremento sustancial entorno al 25% del tamaño de la obra, que estimamos va ofrecer a los operadores jurídicos y gestores de recursos humanos y otros profesionales un soporte para el desarrollo de su trabajo.

ISBN: 979-13-991739-6-3



Si quieres adquirir esta obra haz click aquí



**EL CONSULTOR
DE LOS AYUNTAMIENTOS**