

A large, stylized tree graphic in a light green color. The tree has a thick trunk that curves slightly to the right. The canopy is composed of numerous branches, each ending in several oval-shaped leaves. The overall style is minimalist and modern.

QDL60

**ESTUDIOS**



A stylized tree graphic in shades of green. The tree has a thick trunk with a large circular cutout at the bottom. The canopy is composed of numerous branches and leaves, rendered in a simplified, geometric style. The text 'QDI 60' is positioned in the upper right area of the tree's canopy.

QDI 60

**I.**  
**Sección**  
**monográfica.**  
**El empleo**  
**público local**

# Planificación y acceso al empleo público local

BELÉN MARINA JALVO<sup>1</sup>

*Profesora titular de Derecho Administrativo.  
Universidad de Alcalá*

JAVIER RODRÍGUEZ VILLANUEVA

*Técnico de Administración General de Contratación.  
Ayuntamiento de Coslada*

## 1. Planificación

- 1.1. La planificación en materia de empleo público
- 1.2. La planificación de los recursos humanos en la Administración local
- 1.3. Una oportunidad de avanzar en planificación para las entidades locales
- 1.4. Posibilidades de optimización; nuevos instrumentos de gestión y uso intensivo de los ya disponibles

## 2. Acceso al empleo público local

- 2.1. Consideraciones previas
- 2.2. Los procesos de estabilización del empleo temporal. Una modalidad singular de acceso al empleo público
- 2.3. Los sistemas selectivos. En especial, tipos y contenido de las pruebas selectivas
- 2.4. Los procesos selectivos y los órganos de selección
  - 2.4.1. La gestión de los procesos selectivos
  - 2.4.2. Los órganos de selección. Profesionalidad, especialización y estabilidad

## 3. Bibliografía

## Resumen

La actividad de planificación en materia de empleo público tiene un gran potencial como catalizador de la transformación requerida para el cumplimiento de nuevos objetivos. En la Administración local son pocos los

---

*Artículo recibido el 14/09/2022; aceptado el 03/10/2022.*

1. Los apartados relativos a la planificación han sido redactados por Javier Rodríguez Villanueva, y los correspondientes al acceso al empleo público, por Belén Marina Jalvo.

Planificación y acceso al empleo público son dos materias estrechamente relacionadas entre sí, pero también claramente diferenciadas y con entidad propia. Esta circunstancia, así como la diversidad y la complejidad de las cuestiones a tratar en cada uno de los ámbitos señalados, explican la doble autoría del trabajo.

ejemplos de planificación en materia de empleo público, pero el compromiso internacional adquirido por el Estado en el marco de la Agenda 2030, que demanda la intervención de las entidades locales, supone una oportunidad excepcional para implementarla en aquellas donde aún no exista y optimizar su contenido y rendimiento en las más adelantadas.

La planificación en materia de empleo público es un instrumento válido para determinar las necesidades de personal en cada Administración pública, y para ordenar adecuadamente la selección del mismo.

Por otra parte, la selección del personal idóneo del que las Administraciones locales deben dotarse para hacer frente a nuevas necesidades requiere mejorar determinados aspectos de las pruebas selectivas.

A su vez, para la selección del personal adecuado y para la gestión correcta y ágil de los procesos selectivos es preciso contar con órganos de selección debidamente capacitados al efecto.

Palabras clave: *planificación; Agenda 2030; gestión de los procesos selectivos; órganos de selección; pruebas selectivas.*

### ***Planification and access to public employment in local authorities***

#### ***Abstract***

*Planification in public employment has great potential as a catalyst for the transformation required to fulfill new objectives. In public local administrations, there are few examples of planning in the field of public employment, but the international commitment acquired by Spain under the framework of the 2030 Agenda, which requires the intervention of local entities, represents an exceptional opportunity to implement planification in those cases where still it does not exist and reinforce the already existing experiences. Planification in public employment is a valid instrument to determine the personnel needs in each public administration, as well as a form of regulating its selection. In this line, the selection processes can be improved to select better personnel. Moreover, it is necessary to articulate selection bodies dully trained for the purpose of improving the selection processes.*

**Keywords:** *planification; Agenda 2030; selection processes; selection bodies; selection exams.*

# 1 Planificación

## 1.1 La planificación en materia de empleo público

En palabras de la Comisión de Expertos para el Estudio y Preparación del Estatuto Básico del Empleado Público (2005: 71), la planificación<sup>2</sup> de los recursos humanos es la actividad que posibilita medidas que se dirigen a dimensionar los efectivos de personal (incluyendo su reasignación), a la incorporación de recursos adicionales, a mejorar la formación y la capacitación, facilitar la promoción y la movilidad del personal, u otros que se estimen apropiados (punto VI.26). La definición de estos expertos, no obstante, es aproximativa por ejemplificación, incompleta y abierta. El texto final del Estatuto Básico del Empleado Público, ahora contenido en el texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2015, de 30 de octubre (en adelante TREBEP), asumió parcialmente la visión, pero únicamente la incorporó en cuanto a los objetivos a alcanzar y los medios para ello. Así, el apartado 1 del artículo 69 dispone lo siguiente:

“La planificación de los recursos humanos en las Administraciones Públicas tendrá como objetivo contribuir a la consecución de la eficacia en la prestación de los servicios y de la eficiencia en la utilización de los recursos económicos disponibles mediante la dimensión adecuada de sus efectivos, su mejor distribución, formación, promoción profesional y movilidad”.

El legislador básico no incluyó ninguna definición y defirió la misma, para el caso de desearlo, a las legislaciones autonómicas. Sin embargo, el desarrollo normativo de los legisladores autonómicos en este ámbito no ha aportado nada novedoso. La dificultad de concreción de un concepto tan abstracto y amplio ha podido ser una de las causas. La actividad de planificación tiene un gran potencial transformador, pero se necesita un conocimiento profundo de la misma para comprenderla y entender cómo ejecutarla. Se ha perdido así una segunda oportunidad de articular adecuadamente esta actividad.

2. La planificación como una actuación administrativa ha sido pacíficamente asumida por la doctrina. Destaca De la Quadra-Salcedo (2016), para quien la clasificación de formas de actuación administrativa clásica de Jordana de Pozas basada en tres categorías –policía, fomento y servicio público– debe entenderse ampliada por la constatación de nuevas formas como, por ejemplo, la actividad de planificación.

Pero ¿qué se debe entender por actividad de planificación?; ¿y, concretamente, por actividad de planificación de los recursos humanos?<sup>3</sup>

Sin entrar en un análisis de las diferentes definiciones doctrinales que no es el objeto de este trabajo<sup>4</sup>, por sencilla, clara y sintética basta con quedarse con la contenida en la exposición de motivos del Plan de Ordenación de los Recursos Humanos del Ayuntamiento de Cartagena, de 13 de junio de 2018. En ella se define la planificación en cualquier sector de actividad como una anticipación de los acontecimientos futuros a través de análisis de previsión que ayudan a orientar la adopción de decisiones en un sentido determinado para minimizar los riesgos, de lo que se desprende que la planificación es una actividad de contraste de lo que acontecerá de mantenerse las condiciones actuales o modificarse en un sentido determinado –diferentes contextos presupuestarios, sociales, políticos o sanitarios, entre otros– y los objetivos políticamente determinados para, en caso de no ser coincidentes, adoptar las medidas anticipadas necesarias para que se materialicen estos en resultados, en el momento deseado y de una manera óptima; es decir, una actividad que permite mejorar la capacidad entendida como la habilidad de un individuo o de una organización para desempeñar una tarea de forma eficaz, eficiente y sostenible<sup>5</sup>.

Por lo que se refiere al ámbito público, la OCDE, en su Revisión de Gestión Pública para Irlanda, en el año 2008, ha definido dicha capacidad como “capacidad institucional”, abarcando la suma de los sistemas organizativos, estructural y técnico, junto a las competencias individuales, en el diseño y en la implementación de políticas públicas. No obstante, un concepto tan amplio resulta muy complejo de abarcar y, por tanto, ha de ser reducido a otros más sencillos para dotarlo de operatividad.

En el empleo público, se ha tendido a restringir esta capacidad a la “capacidad administrativa” o habilidad para gestionar eficientemente los recursos humanos y físicos requeridos para la generación de resultados por parte de los Gobiernos. Coincidimos con González y Navarro (2022: 89) en que dicho

3. Si bien el legislador básico se ha referido siempre –primero en el Estatuto Básico y ahora en el actual texto refundido– a esta actividad como planificación de los recursos humanos, considero más correcto denominarla planificación en materia de empleo público, dado que la misma no únicamente se delimita a los recursos humanos, sino que tiene potencial transformador sobre la estructura y los elementos de gestión del empleo público. Por ello, se adoptará esa terminología en lo sucesivo. Algunos legisladores de desarrollo parecen querer adoptar una terminología similar a la propuesta; así, el art. 17.4 de la Ley 4/2011, de 10 de marzo, de Empleo Público de Castilla-La Mancha habla de planes generales de ordenación del empleo público.

4. Algunas a considerar serían la de Palomar Olmeda (2012: 150) o la de Cuenca Cervera (2010: 83).

5. Como se resume acertadamente en Casado Maestre *et al.* (2018: 125).

concepto tiene una marcada connotación asociada a la gestión y a las competencias necesarias para su desarrollo, mientras el concepto de capacidad institucional se extiende más allá, englobando, incluso, las dinámicas relacionales y políticas en la consecución de los objetivos. Además, y dado que en el momento actual la organización y estructura de cada Administración pública está ya preconfigurada, la planificación en este ámbito se ha circunscrito a la actividad dirigida a dinamizar los elementos estáticos y personales existentes y provisionar los necesarios para la consecución de unas metas prefijadas.

Esta visión es la asumida por el legislador, y de su concepto normativo de planificación en materia de empleo público se pueden extraer las siguientes notas:

a) La planificación es una actividad voluntaria. No existe una obligación legal de llevarla a cabo. Desde la óptica de la efectividad y la eficiencia, quizás, una de las mayores críticas que se pueden hacer al texto del TREBEP es su falta de ambición al regular en su título V esta actividad. Es lo que ocurre, por ejemplo, en la redacción del apartado 2 de su artículo 69, donde únicamente se recoge la posibilidad de que las Administraciones públicas aprueben planes para la ordenación de los recursos humanos con una serie de medidas que se enumeran a continuación.

El legislador básico fue muy precavido, demasiado podría decirse, para garantizar la autonomía del resto de Administraciones llamadas a desarrollar el empleo público, y, en su intento de no vulnerar esta, no impuso, tan solo sugirió, la actividad de planificación como deseable para alcanzar la racionalidad de las estructuras y los efectivos de cada una de las Administraciones públicas<sup>6</sup>. Ahora bien, en la medida en que la planificación incide y determina que se realicen adecuadamente las funciones públicas atribuidas a una Administración (eficacia) y que ello se alcance de manera óptima, lo que incluye la mayor calidad (satisfacción de los intereses generales) con el menor gasto (eficiencia), todo ello en cumplimiento de mandatos constitucionales, es complicado seguir defendiendo su mera concepción voluntaria, y se observa necesaria una reforma para establecer su carácter preceptivo y previo a las medidas reformistas que se propongan<sup>7</sup>.

6. Se ha apuntado que el urbanismo ha sido la disciplina jurídica que ha servido de banco de pruebas a la actividad de planificación, y que el carácter jurídico y obligatorio con el que se estableció en él incrementó la desconfianza del legislador para incorporarla con mayor intensidad en el empleo público. No obstante, como comenta Arroyo Yanes (2015: 30), la introducción de la planificación es inevitable, dado que supone la utilización inteligente de las herramientas que se ponen al servicio de la Administración. Para quien escribe, inteligente se refiere a óptimo.

7. Un análisis más completo sobre la conexión entre la planificación en materia de empleo público y la optimización de la estructura organizativa y los instrumentos de gestión



b) La actividad de planificación no se encuentra procedimentalizada. Salvo para determinados ámbitos específicos, como el urbanístico, donde las leyes sectoriales establecen la sucesión de trámites que deben completarse, no existe un procedimiento mínimo común a ella. Por ello, la actividad se ejerce de manera distinta en cada Administración, muchas veces trufada con trámites del procedimiento administrativo común o de otras leyes en materia de transparencia o, incluso, de gobierno que se consideran adecuados. Algunos órganos responsables de su elaboración incluyen trámites de consulta o de información pública previos a la aprobación, que entienden adecuados para mejorar la participación pública; es el caso del Plan de Ordenación de los Recursos Humanos de la Universidad de Málaga 2017-2020. En todo caso, la aprobación definitiva se realizará tras la necesaria negociación en su ámbito respectivo (letra c del apartado 1 del art. 37 del TREBEP).

c) Los productos de la actividad de planificación, los instrumentos que la materializan, si bien denominados “planes”, adoptan las más diversas formas: planes, pero, además, acuerdos, programas o pactos, entre otros, sin eficacia jurídica vinculante, siendo meros acuerdos programáticos o estratégicos de la Administración que los adopta. La actividad de planificación debe configurarse como una verdadera actividad jurídica con rasgos propios, como la flexibilidad, y formas jurídicas adecuadas a sus peculiaridades. Quizás, las tradicionales y clásicas no sean adecuadas; así, el derecho comparado puede ser una fuente de inspiración, y en otros Estados y organismos internacionales encontramos las más variadas formas jurídicas conceptuadas como *soft law*, a las que se podría acudir y que se podrían desarrollar a nivel interno de acuerdo a nuestras necesidades. Además, debe tomarse en consideración que las formas adecuadas en un determinado nivel territorial pueden no serlo en otro. Evitar la reproducción automática que en ocasiones se produce de las elegidas en niveles superiores puede conseguir reducir disfuncionalidades desde el inicio o el despilfarro de recursos limitados<sup>8</sup>.

d) La actividad de planificación se puede realizar en cualquier Administración con independencia de su base, territorial, corporativa o institucional<sup>9</sup>, o de su tamaño. No obstante, y con respecto a esto último, de forma previa a la

---

puede verse en Rodríguez Villanueva (2021: 256).

8. Así, es difícil ver la necesidad de establecer un plan de movilidad en un municipio de 562 habitantes como el que ha impulsado el Ayuntamiento del Palomar; véase su dirección electrónica [www.elpalomar.es](http://www.elpalomar.es) (último acceso: 25 de junio de 2022).

9. Como ejemplo, el Acuerdo del Pleno de 17 noviembre de 2021, por el que se aprueba el Plan Específico de Ordenación de Recursos Humanos de la Audiencia de Cuentas de Canarias.

elaboración de una planificación debe analizarse la escala a la cual es posible producir los efectos óptimos, y deben establecerse medidas de coordinación con otras Administraciones en materia de planificación, un aspecto que hasta el momento no se ha tomado en consideración, perdiéndose las posibles sinergias de la alineación de planificaciones conjuntas. Concretamente, en planificación en materia de empleo público, la coordinación resultará relevante en aquellas medidas tendentes a promover la movilidad de los empleados públicos, con mayor intensidad cuanto más pequeña sea la Administración que las adopte<sup>10</sup>.

e) La planificación, como actividad pública que es, debe cumplir con los principios constitucionales de eficacia y eficiencia. Por ello es necesario controlar, inspeccionar y supervisar que la Administración la lleva a cabo (cuando se haya establecido como preceptiva), los medios que emplea para ello y el gasto que genera. Pero, además, deben preverse medidas de seguimiento y debe evaluarse el grado de cumplimiento de resultados. Estas actividades suelen aparecer recogidas o bocetadas en los instrumentos de aprobación de la planificación, pero son inoperativas al no incorporar el momento temporal de su ejecución, los responsables o las consecuencias de no llevarse a cabo. Estos tres elementos son los ingredientes fundamentales del fracaso en el cumplimiento<sup>11</sup>.

---

10. Sin menospreciar lo loable que resulta que un ayuntamiento como el de Calahorra, con una plantilla de 172 empleados, elabore y apruebe su Plan de Ordenación de los Recursos Humanos, incluso con las modificaciones necesarias para dar cuenta de las novedades legislativas, como las relativas a los procesos extraordinarios de estabilización (véase el Plan de Ordenación de Recursos Humanos del Ayuntamiento de Calahorra para el año 2022, aprobado por el Pleno de ese Ayuntamiento en su sesión de 25 de mayo de 2022), resulta sorprendente que el mismo pretenda establecer medidas de movilidad para todos los empleados, cuando puede observarse que estas se tendrán que limitar a los conserjes, los policías y los auxiliares administrativos, dado que el resto de los empleados tendrá la movilidad restringida, al no tener opciones, por inexistencia de puestos a los que concursar dentro de esa Administración. Las medidas de coordinación podrían ser muy necesarias para planificar la movilidad de manera conjunta con entidades locales próximas, generando un uso intensivo de los recursos humanos disponibles y evitando que la única solución de carrera que vea este personal sea acudir a Administraciones territoriales colindantes o superiores, por ejemplo, la de la Comunidad Autónoma.

11. Puede observarse la inconcreción de los tres criterios en la p. 36 del Plan Estratégico de Recursos Humanos del Ayuntamiento de Arroyo de la Encomienda, disponible en la dirección electrónica: <https://olmedo.ayuntamientosdevalladolid.es/documents/245529/246157/Plan+Estrat%C3%A9gico+Recursos+Humanos.pdf/23a21695-eaf5-4501-87a0-c9fdd3954323?version=1.0> (última consulta: 9 de julio de 2022).

## 1.2

### La planificación de los recursos humanos en la Administración local

Como ya se ha puesto de manifiesto, la planificación de los recursos humanos puede realizarse en cualquier ámbito territorial, incluido el de menor tamaño de la Administración local, si bien la Administración local no ha sido nunca buena planificadora. Por ejemplo, en el ámbito de la contratación administrativa, el apartado 4 del artículo 28 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, establece la necesidad de que todos los sujetos de su ámbito de aplicación, entidades locales incluidas, programen la actividad contractual, así como la obligación de darla a conocer; de acuerdo a OiReScon, siglas de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, en su informe anual de supervisión en la contratación pública para el año 2021, aprobado el 22 de diciembre del mismo, el cumplimiento de esta actividad de planificación en todo el sector público ha sido muy menor. De un total de 22 305 perfiles de órganos de contratación analizados, solo han llevado a cabo esta planificación 341, es decir, el 1.53%. Y de ellos únicamente un 5% han sido objeto del anuncio de información previa. Centrándose en las actuaciones de seguimiento y evaluación de los planes, apenas un 2% de los planes aprobados establecen alguna medida relativa a la ejecución o la supervisión. Fijando la atención en el ámbito local, se observa que el porcentaje de entidades locales que han aprobado y publicado sus planes anuales de contratación no supera el 1%.

No existen publicados datos similares en relación con los planes de ordenación de los recursos humanos, recuérdese voluntarios, pero son pocos los ejemplos que se pueden encontrar de municipios que tienen uno aprobado. Su frecuencia es mayor a medida que aumenta la población de la entidad, y muchas medianas y grandes ciudades disponen de uno; así, en los ayuntamientos de Madrid, Valencia, San Sebastián de los Reyes y Vitoria-Gasteiz, uno de los pioneros, lo que indirectamente da una idea de que es necesaria una estructura mínima para plantearse adoptar medidas a través de ellos. Salvo honrosas excepciones, que se traen a colación en este artículo, no como crítica, sino como ejemplos de disfuncionalidades que pueden ser abordadas, los municipios de pequeña población no han recurrido a este instrumento.

Descender a la raíz y conocer las causas de este hecho no es sencillo. No obstante, es indudable el coste político de aprobar este instrumento. El desgaste se proyecta en todas las dimensiones sobre las que tiene influencia la gobernanza. Por un lado, supone el reconocimiento de la voluntad de actuar en determinadas líneas de acción. Ello abona el terreno a la oposición, que rápidamente podrá analizar el cumplimiento, de manera más sencilla cuanto

mejor estén diseñados los indicadores e implantados los instrumentos de medida y recogida de datos. Del mismo modo, sirve a la opinión pública para valorar la gestión pública realizada y proporciona argumentos que refuerzan las decisiones de voto, pero, también, de no voto. Y, no menos importante, es un mandato indirecto a los empleados públicos de las labores a acometer, a los que habrá que explicarles, y no siempre es sencillo, cómo se van a llevar a cabo de manera adicional a las que habitualmente desempeñan, con plantillas ya de por sí muy mermadas y generalmente sin medios adicionales. Todo ello explica que no sea atractivo para los órganos de dirección política acometer esta tarea.

Y en las pocas ocasiones en que se realizan, aquellas de efectos a largo plazo, como las de ordenación de recursos humanos, deben superar la influencia de las dinámicas del ciclo electoral, que se proyectan de manera mucho más intensa en un ámbito reducido como es el nivel local. Si bien este hecho es conocido y la planificación trata de superponerse a él mediante el establecimiento de un marco temporal lo suficientemente amplio para superar el ciclo de gobierno, la ausencia de obligatoriedad de cumplimiento y la facilidad de aprobación de una nueva programación suelen suponer en aquellas Administraciones locales que cambian de ideologías políticas tras las elecciones una ruptura con lo anterior. Si bien no puede negarse la legitimidad de estos nuevos gobernantes para llevar a cabo sus propias políticas con las concepciones que representan y por las que han sido elegidos por los ciudadanos, existen actuaciones asumidas, legítimas igualmente y sobre las que se han invertido recursos públicos, que para producir resultados necesitan un periodo temporal amplio, superior al de un mandato de cuatro años. Es en estos casos donde la ciudadanía debería estar más vigilante y exigir una motivación reforzada a aquellos que se proponen modificar la planificación en vigor. Una ciudadanía responsable incluye la obligación de hacer entender a la clase política que se ha superado la tradicional necesidad de demostrar la victoria echando abajo los cimientos existentes, y que se han impuesto la evaluación y el análisis previo para llevar a cabo las modificaciones que requiera la optimización de la planificación.

### 1.3

#### **Una oportunidad de avanzar en planificación para las entidades locales**

A pesar del nada halagüeño diagnóstico de la situación, existe una palanca de impulso que puede ser el mecanismo que las Administraciones, y en particu-

lar la local, necesitan para avanzar en planificación. Es la Agenda 2030. La Asamblea General de Naciones Unidas aprobó en septiembre de 2015 un documento denominado: *Transformar nuestro mundo. La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*, que contiene 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante, ODS) y nada más y nada menos que 169 metas que los firmantes, entre ellos España, se comprometen a alcanzar.

Los 17 ODS pueden entenderse como una continuación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, pero con una profundidad mucho mayor. Son objetivos para conseguir resultados en una gran cantidad de materias tanto transversales como específicas. Si bien las Administraciones locales no son citadas de manera expresa, es evidente que son agentes involucrados en la medida en que las actividades para su logro se relacionen con sus propias competencias<sup>12</sup>. Nadie puede poner en duda que una Resolución de Naciones Unidas que incluye como objetivo conseguir ciudades y comunidades sostenibles (ODS n.º 11) se puede llevar a cabo al margen y sin contar con las entidades locales. Dejando de lado las cuestiones de la fuerza jurídica obligacional o la voluntariedad de su cumplimiento y la aparente única responsabilidad política ante su olvido y postergación, lo que es claro es que el Estado ha asumido un compromiso internacional y, por tanto, las Administraciones locales deberán contribuir a la consecución de estos objetivos ejercitando actuaciones en las materias de su competencia.

La Agenda 2030 y los ODS son una oportunidad para que todas las Administraciones avancen en planificación estratégica: formulando la visión y las metas, fruto de una reflexión compartida entre los diferentes tipos de agentes involucrados (personal político, técnico, agentes sociales y representantes de la ciudadanía); estableciendo un cuadro de mando estratégico; fijando un cronograma realista, una ejecución basada en el cumplimiento de indicadores; y delimitando controles preventivos y reactivos, así como horizontes temporales de evaluación y rediseño.

La importancia de la planificación se observa, además, en dos consideraciones complementarias; por un lado, que las Administraciones que asuman el reto deberán conocer el grado de cumplimiento, y por otro, que deberán alinear sus acciones con las de otras Administraciones con competencias coincidentes, concurrentes, o cuyas acciones puedan tener efectos en los resultados de las actividades de aquellas. Para todo ello será necesaria más y mejor planificación.

Y no solo eso; concretamente, y en relación con lo que aquí interesa, es decir, la planificación en materia de empleo público para la optimización

---

12. En este sentido un pionero artículo de García Maties (2016: 4).

racional de los medios, hay que considerar que el Objetivo de Desarrollo Sostenible número 16 pretende promover sociedades pacíficas e inclusivas con un desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y *crear instituciones eficaces*, responsables e inclusivas a todos los niveles, lo que obliga a abordar específicamente la misma.

Es decir, la planificación estratégica en el marco de la Agenda 2030 debe entenderse como una actividad transversal, primaria, previa y necesaria, catalizadora de los programas de actuación y las acciones, que, si bien tiene un componente específico centrado en la planificación en materia de empleo público residenciado en el ODS 16, como se señalará seguidamente, ha de envolver al resto de ODS y formar parte del cuadro de mando estratégico de gestión.

Para ayudar a los municipios en esta tarea, el Gobierno Vasco, en colaboración con la Red Vasca de Municipios Sostenibles, ha elaborado una guía para ayudar a la elaboración de las diferentes agendas 2030 locales, que contiene diferentes pautas para los municipios dependiendo de su grado de desarrollo previo de instrumentos como planes estratégicos o la “Agenda 2021” (Gobierno Vasco, 2019: 5), pero donde en todos los casos se configura la planificación como un elemento capital en sus pasos 2, conocer los ODS desde la realidad local, y 3, formular la estrategia de Agenda 2030 Local, promotora del cuadro de mando integrado que finalmente se proponga. En el anexo 1 se aborda una aproximación de los ODS al contexto de los municipios vascos que puede ser ilustrativa para el resto de regiones. No obstante, no se preocupa la guía (y quizás sea una de sus principales deficiencias) de proponer en relación con el ODS 16 más medidas que aquellas destinadas a abordar las metas 16.1 (reducción de todas las formas de violencia) y 16.6 (creación de instituciones eficaces y transparentes), justificando que el resto de los aspectos que aborda este ODS no son de competencia municipal. En la reducción de la corrupción y el soborno (meta 16.5), el fomento de la participación ciudadana (meta 16.7), el acceso a la información y las libertades fundamentales (meta 16.10) o el fortalecimiento de instituciones en la prevención de la violencia (meta 16.B), la Administración local tiene camino para avanzar. Tampoco se atreve el documento a proponer ejemplos de cómo abordar en el ámbito municipal toda esa variedad de metas y contribuciones identificadas, lo que de acuerdo con su título podría esperar el lector.

Tras la fase de planificación estratégica se sucede la de implementación de las políticas públicas, descrita ya por Pressman y Wildavsky (1973: 2), y donde opera con mayor intensidad la planificación en materia de empleo público en su concepción de planificación hacia la mejora

de la capacidad administrativa ya descrita anteriormente. Es, sin lugar a dudas, un aspecto crucial, pues las metas y actuaciones identificadas se extienden en su desarrollo por multitud de ramificaciones de la estructura organizativa de la entidad local, abarcando diferentes concejalías, departamentos, áreas, servicios y unidades, existentes o de nueva creación, que necesitan adaptarse a la nueva realidad para alcanzar los objetivos que de ellos se pretende<sup>13</sup>. A modo de ejemplo, González y Navarro (2022: 90) han puesto de manifiesto que la contratación pública es la herramienta que de forma más eficaz puede abordar la consecución de los ODS, necesitados de la externalización de contratos de obra o servicios; entonces, la planificación en materia de empleo debería preguntarse: ¿será adecuada la estructura de la unidad de contratación existente?; ¿es una estructura correctamente estratificada?; ¿deberán reorganizarse los recursos existentes?; ¿será necesario proveer nuevos recursos materiales, organizativos o de personal?; ¿se conocen los nuevos cambios normativos o resulta conveniente incrementar la formación?

Cómo abordar desde el cuadro de mando integrado una transformación en la estructura de tanto calado no es sencillo. Sin tener carácter básico, y, por tanto, únicamente destinado a la Administración General del Estado, 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, si bien para la gestión de estos últimos fondos provenientes de la Unión Europea, contiene en el capítulo III, sección 1.ª, dedicada a la planificación estratégica, unos instrumentos de gestión pública generales en materia de empleo público, con un potencial carácter expansivo, que pueden resultar muy interesantes para el resto de Administraciones públicas.

---

13. A pesar de una técnica normativa poco depurada, de conformidad con la Directriz 12 de técnica normativa de las aprobadas por el Consejo de Ministros en su Acuerdo de 22 de julio de 2005, que recoge la impropiedad de acudir en la parte expositiva de una ley a citas y declaraciones didácticas o laudatorias, el preámbulo de la Ley 4/2022, de 27 de julio, de racionalización y simplificación administrativa de Extremadura, acierta al meter el dedo en la llaga sobre la necesidad de adaptar las estructuras, explicando: “Los modelos institucionales de estructuras de gobierno departamentales, que son originarios del siglo XIX, si bien hunden sus raíces en el Antiguo Régimen y en los Estados liberales de finales del siglo XVIII, se adaptan mal a las nuevas realidades. Estas reclaman un modelo de transversalidad organizativa que rompa las costuras de la vieja Administración pública departamental o divisional. Así, las nuevas tendencias hacia estos modelos de transversalidad organizativa se encaminan hacia la gestión pública por misiones, proyectos o programas, que rompa los ‘silos’ del modelo funcional divisional por departamentos o consejerías. Se impone, por tanto, una nueva ‘gobernanza pública por proyectos’”.

## 1.4

### Posibilidades de optimización; nuevos instrumentos de gestión y uso intensivo de los ya disponibles

Para el legislador, los principios que inspiran la configuración de todos los instrumentos de gestión que se deben emplear para la transformación de la estructura administrativa necesaria para la ejecución de los fondos europeos son la eficacia y la eficiencia. De forma pomposa, el propio preámbulo explica la necesidad de la regulación “para conseguir una Administración Pública que cuente con instrumentos del siglo XXI para poder cumplir sus funciones de un modo eficaz, estratégico y basado en el cumplimiento de objetivos para el mejor servicio público a los ciudadanos”. Si ello es así, estos instrumentos de gestión deberían venir para quedarse e, incluso, convertirse en básicos y aplicarse a todas las Administraciones públicas, incluida la local; ¿o puede existir una Administración que no deba alcanzar esta meta o esté posibilitada para hacerlo en base a otros criterios?

La importancia de la planificación estratégica previa se vislumbra desde el inicio de la configuración del modelo de gestión que supedita toda la organización de medios y recursos que se vaya a emplear al instrumento de planificación estratégica previamente acordado (art. 24.1 R.D.L. 36/2020). Esto resalta la idea de que no resulta conveniente ninguna reforma estructural relevante sin un plan estratégico previo. Para ello, establece lo que denomina un Comité Técnico, como un órgano de asistencia y soporte técnico, compuesto por empleados elegidos en función de sus competencias y experiencia en la gestión de fondos y ayudas europeas, y aquellos otros perfiles profesionales u orgánicos que se estimen necesarios para el cumplimiento de sus funciones (art. 15.2 R.D.L. 36/2020). Sus funciones principales son las de aportar un soporte técnico, elaborando estudios, informes, y realizando los análisis necesarios; asistir a las autoridades directivas, unidades de gobernanza y responsables en la ejecución de las acciones, y ejercer el seguimiento continuo de los indicadores de cumplimiento de las propuestas.

Para las entidades locales, una de las primeras recomendaciones realizadas por la Federación Española de Municipios y Provincias para abordar los ODS ha sido la constitución de un equipo técnico de alto nivel en cada una de las entidades locales, que incluya personal con capacidad directiva de las diferentes concejalías y áreas con responsabilidad, liderazgo y capacidad para poder transformar las decisiones en resultados<sup>14</sup>. Es la denominada gobernanza administrativa horizontal, donde el traba-

14. Puede observarse en FEMP (2018: 8) y Gobierno de España (2018: 9).



jo entre diferentes niveles administrativos se complementa y coordina, generando sinergias y evitando solapamientos. La constitución de estos grupos de trabajo, órganos colegiados de la Administración pública, se realizará de conformidad con lo dispuesto en los artículos 15 y ss. de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP, en adelante), sin perjuicio de las especialidades organizativas de la Administración en la que se integren. Las tareas fundamentales de cada uno de los miembros del órgano técnico en relación con su ámbito de responsabilidad se encontrarán entre las contenidas en el apartado 2 del art. 25 del Real Decreto-ley, como son la priorización de las tareas o acciones y la designación de las unidades responsables de ellas, así como la reorganización de medios y recursos disponibles.

Para conseguir todos (o algunos de) los cambios que se propongan, el legislador es muy consciente de la necesidad de mayores recursos o de aprovechar de forma más intensa y coordinada los disponibles. Como primera medida dispone el apartado 2 del art. 24 del Real Decreto-ley 36/2020 la posible constitución de unidades administrativas de carácter provisional para la gestión y ejecución de los proyectos programados. Así, igual en la Administración local, deberá valorarse la necesidad de modificar la estructura administrativa para incrementar la capacidad de implementación de las actuaciones. Serán posibles dos soluciones principales: a) creación de nuevas unidades administrativas, o b) rediseño o estratificación de las existentes, sin poder descartar *a priori* soluciones mixtas como la creación de nuevas unidades por fusión de varias ya existentes. Así ha ocurrido ya en muchos municipios que han creado unidades específicas encargadas de liderar las acciones necesarias para el cumplimiento de los ODS y la gestión de fondos europeos. Generalmente son unidades estratificadas en varios niveles de responsabilidad donde los empleados más avanzados en la carrera administrativa, coordinadores o supervisores, son agentes de desarrollo local, pertenecientes a la escala de Administración General, subescala Técnica o de Gestión (de conformidad con lo dispuesto en el art. 167 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, con carácter de legislación básica), junto a empleados públicos con capacidad para la gestión económica de los fondos (igualmente de la escala de Administración General, subescala Técnica en puestos de trabajo de técnico de Administración General u otros más especializados como gestor de proyecto), personal administrativo y auxiliar de apoyo.

Nótese que la cobertura de estos puestos de trabajo en las unidades administrativas que se creen, remarcadas continuamente como temporales en la

Administración General del Estado<sup>15</sup>, debe realizarse, de conformidad con el apartado 4 del art. 24 del Real Decreto-ley 36/2020, con personal que tenga experiencia directa o indirecta en la gestión de proyectos relacionados con fondos europeos y, de manera subsidiaria, con personal estatutario temporal, personal funcionario interino o personal laboral temporal, lo que casa mal con la pretendida rebaja de la temporalidad del empleo público que se ha propuesto esta Administración.

En la Administración local debería acudir igualmente, en primer lugar, al personal propio con habilidad en la gestión de proyectos europeos (visión de organización, captación de recursos, implementación de políticas, gestión de subvenciones, entre otras). Ello será más sencillo cuanto mayor sea el tamaño del municipio y mayor haya sido el impacto de programas europeos anteriores. Pero resultará muy difícil disponer de este tipo de personal en entidades locales de menor tamaño, obligadas a acudir a la captación externa, donde la vía más rápida es la del empleo temporal. Ello puede conllevar efectos perniciosos sobre el objetivo de reducción de la temporalidad. Resulta decepcionante que el legislador estatal haya entendido que la necesidad de estas unidades responde a una coyuntura particular, y no haya tenido la suficiente visión de futuro para darse cuenta de que estas unidades son las que tienen verdadera capacidad transformadora de la acción pública. ¿De verdad piensa que, en un periodo temporal de tres años, fijado en la actualidad como barrera infranqueable a la temporalidad, se habrán culminado la totalidad de las acciones que dimanan de la Agenda 2030? Me atrevo a aventurar una respuesta negativa, y a aconsejar a las entidades locales que quieran emprender seriamente el camino de los ODS que se doten de unidades administrativas sólidas a futuro mediante la incorporación de las plazas necesarias a las futuras ofertas de empleo público que aprueben.

Si se acude a los efectivos propios, partiendo del art. 81 del TREBEP, básico en materia de provisión de puestos de trabajo, y de conformidad con lo dispuesto en las leyes de función pública de aplicación, podrían emplear-

15. Véase la *Resolución conjunta de las secretarías de Estado de Política Territorial y Función Pública y de Presupuestos y Gastos por la que se aprueba el modelo de relación de puestos de trabajo para la creación de las unidades administrativas de carácter provisional para la gestión y ejecución de proyectos, en el marco de Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, disponible en: [https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/funcionpublica/secretaria-general-funcion-publica/Actualidad/2021/02/Resolucion\\_conjunta\\_SEPTFP-SE-PG\\_RPT.PDF](https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/funcionpublica/secretaria-general-funcion-publica/Actualidad/2021/02/Resolucion_conjunta_SEPTFP-SE-PG_RPT.PDF) (última consulta: 4 de abril de 2022); las unidades administrativas provisionales que se creen se adscriben, de manera preferente, a los correspondientes gabinetes técnicos de las subsecretarías (norma tercera). La creación será algo excepcional y solo para los casos en los que resulte imprescindible (norma quinta), siendo lo usual la adscripción de puestos de trabajo provenientes de las RPT, que se reasignarán (se adscribirán) de nuevo a la unidad de origen una vez finalizado el proyecto (norma cuarta).

se la redistribución de efectivos, la reasignación de efectivos<sup>16</sup>, la atribución temporal de funciones o las provisiones de carácter provisional por urgente o inaplazable necesidad, por ejemplo, a través de las comisiones de servicio (con la denominación de “desempeño provisional” tan típica de muchas Administraciones locales). Particularmente interesante resulta la novedad del art. 31 del Real Decreto-ley 36/2020, que permite la atribución de funciones “a tiempo parcial”, evidentemente sin cambio de puesto de trabajo o adscripción del mismo. No se entiende claramente la mención *in fine* del apartado primero de dicho artículo que proscribiera, igualmente, un cambio “de la persona”, quizás queriendo evitar la alternancia de la atribución parcial de funciones entre varios empleados. Esta posibilidad podría expandirse a otras Administraciones donde exista personal con tareas que se realicen en momentos puntuales de la jornada laboral en forma de picos de trabajo, y en otros de menos carga laboral.

Finalmente, de forma residual, se hace una mención a la necesidad de adopción de medidas para fomentar la capacitación del personal y el reconocimiento de su trabajo, tanto del esfuerzo colectivo como del esfuerzo individual. La manida mención a la formación en términos tan amplios y genéricos se queda como un verdadero brindis al sol. Ya se verá si corre la misma suerte el reconocimiento colectivo e individual del trabajo. Sobre esto último, la Administración de la Comunidad de Madrid ha sido pionera en el establecimiento de unos complementos que van a retribuir a determinados empleados que se encuentran involucrados en la ejecución de los fondos europeos. Por lo que se ha podido conocer a través de la negociación colectiva<sup>17</sup>, la Administración de la Comunidad de Madrid ha visto necesario incentivar y retribuir la mayor carga de trabajo de aquellos empleados públicos (se habla de funcionarios, pero se desconoce si una medida similar se ha adoptado para el personal laboral) que gestionan fondos europeos.

16. Nótese que, en ambos casos, la provisión del nuevo puesto sería definitiva. Una vez que se decida que la unidad provisional no es necesaria y el puesto se amortice, será procedente una nueva reasignación de efectivos (así se recoge, aunque con discutible carácter básico, en el art. 60 del *Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración general del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración general del Estado*, aprobado por el Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo).

17. A través de la nota informativa de la Unión Profesional CSIT, sección de Administración autonómica para personal funcionario, publicada en su web el 21 de junio de 2022, a la que se puede acceder por medio de la página web del sindicato, en la siguiente dirección: [https://www.csit.es/CSIT\\_Informa/Noticias\\_CSIT/Detalle/21062022\\_Sobre\\_Productividad\\_para\\_Personal\\_Funcionario\\_15881](https://www.csit.es/CSIT_Informa/Noticias_CSIT/Detalle/21062022_Sobre_Productividad_para_Personal_Funcionario_15881) (última consulta: 3 de agosto de 2022), elaborada tras la Comisión de Seguimiento del Acuerdo Sectorial para el Personal Funcionario de la Administración de la Comunidad de Madrid del mismo 21 de junio de 2022.

Para ello, se van a incrementar las retribuciones complementarias de los empleados; en particular las extraordinarias de productividad, sin que en ningún momento se conviertan en un concepto retributivo habitual. Es decir, se va a acudir a la fórmula de las productividades, durante un periodo de tiempo limitado, en un número concreto de empleados, cuando como parte de su prestación realicen funciones relacionadas con los fondos europeos. Este mecanismo de productividad se ha dividido en dos fases: una primera en la que todos los empleados identificados recibirán una productividad correspondiente al 20% de su complemento de destino hasta diciembre de 2022, productividad que carece de la correspondiente justificación del mayor grado de interés, iniciativa o esfuerzo con que el funcionario desempeña su trabajo y el rendimiento o resultados obtenidos, nuclear en el concepto de productividad (art. 24.c del TREBEP); y una segunda a partir de esa fecha en la que las consejerías procederán a evaluar el cumplimiento de los objetivos establecidos en el programa, y a la vista del resultado, aquellos funcionarios o unidades que hayan superado dichos objetivos aumentarán ese importe mensual en otro 20%, hasta alcanzar el 40% de su complemento de destino, y aquellos que no los hayan alcanzado lo verán reducido en un 50%, obteniendo únicamente el 10% de su complemento de destino, lo que se “justifica” alegando que se ha de valorar el esfuerzo realizado hasta el momento y que el incumplimiento no es debido a la falta de trabajo (faltaría más).

Esta Administración autonómica ha perdido una oportunidad excelente, tras la identificación de los puestos de trabajo con funciones y responsabilidades en la materia y la creación de unidades específicas en el refuerzo de su estructura, de acudir a la valoración de los puestos de trabajo para cuantificar de manera sistemática y objetiva la especial dificultad técnica, responsabilidad, o las especiales condiciones de trabajo en las que se realiza la prestación del mismo que se corresponde con el complemento específico del puesto de trabajo, y no “parchar” la cuestión a través de una productividad que debería no ser fija, periódica en su devengo ni similar entre todos los empleados en función de la progresión alcanzada en la carrera administrativa, simbolizada en el complemento de destino, que es el parámetro empleado para aumentar la retribución de estos empleados.

Esperemos que el resto de Administraciones continúen la senda de la planificación en materia de empleo público e identificación de las funciones y responsabilidades adicionales de sus puestos de trabajo en base a la Agenda 2030, y fortalezcan con estas y otras medidas la implementación de las actuaciones, para un mejor empleo y más intensivo de los fondos recibidos y que estén por venir, en constante alineación con los ODS, para alcanzar los compromisos adquiridos por España y así avanzar hacia una sociedad más sostenible e inclusiva, con una Administración que sirva a los intereses generales que esta nueva sociedad demanda.

## 2

### Acceso al empleo público local

#### 2.1

#### Consideraciones previas

En los apartados precedentes de este trabajo se ha puesto de relieve la necesidad de una planificación estratégica de los recursos humanos como instrumento idóneo para determinar las necesidades de personal en cada Administración pública, y para ordenar adecuadamente la selección del mismo<sup>18</sup>.

A su vez, la selección del personal más capacitado para los distintos puestos de trabajo a cubrir requiere de sistemas selectivos adecuados, así como de órganos de selección profesionales y especializados, y de estructuras estables para una gestión ágil y coordinada de los procesos selectivos, en suma.

En este contexto, es obligada la referencia a los procesos de estabilización que la Administración local está obligada a llevar a cabo, como el resto de Administraciones, pues, sin perjuicio de su régimen singular, no dejan de ser procedimientos selectivos, que permiten a los aspirantes acceder al empleo público

---

18. En la doctrina, Cuenca Cervera (2018: 55) señala cómo la gestión pública de recursos humanos permite proveer a la organización administrativa de las capacidades necesarias, de las personas con los conocimientos, las destrezas, las habilidades y las actitudes necesarias en el lugar y el momento demandados.

En el ámbito normativo, el Real Decreto 407/2022, de 24 de mayo, por el que se aprueba la oferta de empleo público para el año 2022, se ocupa de resaltar en su preámbulo, en cuanto a la transformación de la Administración pública con el objetivo de articular una Administración más moderna, ágil y transparente, que sea capaz de acompañar los retos de transformación derivados del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y de adelantarse en los retos de futuro, lo siguiente:

“En el ámbito de la función pública ya se han dado los primeros pasos para la transformación. Uno de ellos ha consistido en sentar las bases para un empleo estable y de calidad, a través de la aprobación de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, y, por otro lado, con 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. Con estas medidas, aunque referidas principalmente a la mejora de las condiciones laborales de las trabajadoras y trabajadores, se persigue indirectamente incrementar la productividad y el dinamismo de la economía y reforzar los servicios públicos.

Esta transformación también afecta a los instrumentos de planificación y de ordenación de la política de recursos humanos y a los criterios que deben orientar los procesos de selección del talento necesario que requiere la Administración General del Estado. Es precisamente en este contexto, donde la oferta de empleo público adquiere un papel protagonista, dado que necesariamente debe acompañar al proceso de transformación al tener como objetivo atender a las necesidades de recursos humanos que deban proveerse mediante la incorporación de personal de nuevo ingreso. Por tanto, la oferta de empleo público se configura como un instrumento que ofrece respuestas y soluciones, en forma de recursos humanos, a las necesidades y demandas de la ciudadanía”.

en condición de funcionarios de carrera o de personal contratado fijo. Por otra parte, como es sabido, los procesos de estabilización en curso son la solución que nuestro legislador ha debido articular para tratar de reducir la temporalidad del empleo en las Administraciones públicas, y cumplir así con los requerimientos de la normativa de la Unión Europea y de la jurisprudencia de su Tribunal de Justicia. En última instancia, el exceso de temporalidad trae causa de la ausencia de planificación de los recursos humanos, y de la falta de previsión, de convocatoria y de desarrollo ágil de los procedimientos selectivos necesarios para cubrir las necesidades de personal de carácter estructural.

No se pretende llevar a cabo aquí un estudio exhaustivo de la regulación del acceso al empleo público local ni del régimen completo del conjunto de actuaciones que comprende el proceso selectivo, puesto que ni las características ni la extensión de este trabajo permiten un análisis minucioso de las cuestiones apuntadas. Así, hemos optado por incidir en algunos de los cometidos más importantes que, en un futuro próximo, deben abordarse en la selección de los empleados públicos. Se trata, especialmente, de la necesidad de mejorar progresivamente el contenido de las pruebas selectivas, con el fin de que permitan la selección del personal más adecuado para desempeñar los servicios y funciones que deben atender las Administraciones. A su vez, requiere pronunciarse, como se hará en las páginas siguientes, sobre las alternativas viables para garantizar la especialización y la profesionalización de los órganos de selección encargados de gestionar los procesos selectivos. Todo ello, tomando en consideración las características y las necesidades especiales de los entes locales.

## 2.2

### **Los procesos de estabilización del empleo temporal. Una modalidad singular de acceso al empleo público**

Con independencia de que la estabilización del empleo temporal sea objeto de análisis particular en otro de los artículos incluidos en este número monográfico, no puede dejar de referirse aquí, pues se trata de una vía de acceso al empleo público que presenta importantes singularidades respecto del régimen ordinario de selección de los empleados públicos<sup>19</sup>.

Entre otras particularidades de los procesos de estabilización que marcan la actualidad del acceso al empleo público, y centrándonos ahora en la regulación establecida por la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes

<sup>19</sup>. Sobre la singularidad de los procesos señalados y su desarrollo en el ámbito local, pueden verse, entre otros, Cantero Martínez (2021) y Peña Molina (2019: 318-324).

para la reducción de la temporalidad en el empleo público<sup>20</sup>, puede destacarse que vienen impuestos normativamente, que deben acometerse necesariamente por todas las Administraciones públicas, que han de ejecutarse en un plazo de tiempo limitado<sup>21</sup>, y que imponen un determinado sistema selectivo, el concurso-oposición<sup>22</sup>.

No hace falta insistir en que la circunstancia de que el sistema selectivo deba ser necesariamente el concurso-oposición<sup>23</sup>, con una valoración en la fase de concurso de un cuarenta por ciento de la puntuación total<sup>24</sup>, en la que se tendrá en cuenta mayoritariamente la experiencia en el cuerpo, escala, categoría o equivalente<sup>25</sup>, supone una flexibilización

20. La Ley 20/2021 (art. 2) autoriza una tasa para la estabilización de empleo temporal que se añade a los procesos de estabilización de empleo temporal previstos en los artículos 19.uno.6 de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, y 19.uno.9 de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018.

21. Puesto que, en virtud de la Ley 20/2021, la resolución de estos procesos selectivos deberá finalizar antes de 31 de diciembre de 2024 (art. 2.2), la disposición adicional cuarta de esta misma norma insiste en la obligación de las Administraciones públicas de asegurar el cumplimiento del plazo mencionado, señalando una serie de medidas apropiadas para un desarrollo ágil de los procesos en cuestión, tales como la reducción de plazos, la digitalización de procesos o la acumulación de pruebas en un mismo ejercicio.

Ciertamente, resulta loable que la Ley 20/2021 se ocupe de disponer, sin carácter exhaustivo, la adopción de medidas de agilización de los procesos selectivos, si bien debe destacarse que no contempla ninguna consecuencia en caso de incumplimiento del plazo de ejecución de dichos procesos.

22. Como es sabido, por regla general, los sistemas selectivos de funcionarios de carrera serán los de oposición y concurso-oposición, y solo excepcionalmente, y en virtud de ley, podrá aplicarse el sistema de concurso (art. 61.6 TREBEP).

En el caso del personal laboral fijo los sistemas selectivos podrán ser los de oposición, concurso-oposición o concurso de valoración de méritos (art. 61.7 TREBEP).

23. Los tribunales han señalado el carácter excepcional de este sistema selectivo, admitiendo la posibilidad de recurrir al mismo cuando resulte idóneo en atención a la naturaleza de las plazas o funciones a desempeñar. Véanse, entre otras, STS de 29 de febrero de 2000, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª; STSJ de Castilla-La Mancha de 20 de mayo de 2003; STS de 9 de julio de 2008, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª.

24. Téngase en cuenta que, tal como dispone el art. 61.3 TREBEP, los procesos selectivos que incluyan, además de las preceptivas pruebas de capacidad, la valoración de méritos de los aspirantes, solo podrán otorgar a dicha valoración una puntuación proporcionada que, en ningún caso, podrá determinar por sí sola el resultado del proceso selectivo.

A su vez, la jurisprudencia constitucional ha admitido que en la fase de concurso puedan valorarse los méritos de forma limitada. Véanse, en este sentido, las SSTC 67/1989, 185/1994, 93/1995, 107/2003, 111/2014 y 86/2016, entre otras.

En definitiva, como señala Sánchez Morón (2021: 148), siendo el concurso-oposición un sistema selectivo teóricamente más completo que otros, plantea el problema fundamental de la determinación y ponderación de los méritos a puntuar en la fase de concurso, porque esta decisión discrecional puede orientar de forma decisiva el resultado del proceso selectivo, en perjuicio del principio de igualdad de oportunidades.

25. Respecto de los méritos valorables, habrá que estar a los términos resultantes de la negociación colectiva establecida en el artículo 37.1.c) del TREBEP, tal como dispone el art. 2.4) de la Ley 20/2021.

de las exigencias de acceso al empleo público, que favorece a quienes hayan ocupado previamente las plazas convocadas<sup>26</sup>. Y ello, por más que, como no podría ser de otro modo, la Ley 20/2021 se ocupe de proclamar que en el desarrollo de estos procesos<sup>27</sup> se garantizará, en todo caso, el cumplimiento de los principios de libre concurrencia, igualdad, mérito, capacidad y publicidad<sup>28</sup>.

Junto a las notas expuestas en los párrafos anteriores, los procesos de estabilización presentan otras singularidades añadidas en el ámbito local, que refuerzan la conclusión apuntada en el párrafo anterior sobre la relajación de los principios del art. 23.2 CE. Así, se excepciona la aplicación de la regulación ordinaria<sup>29</sup> sobre las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de Administración local<sup>30</sup>, rigiéndose estos procesos por lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 20/2021<sup>31</sup>.

Además de las cuestiones señaladas, la regulación aplicable a los procesos de estabilización contiene otras disposiciones con incidencia en el acceso al empleo público local. En concreto, la normativa apuntada permite que las convocatorias de estabilización puedan prever la inclusión en bolsas de interinos específicas o, en su caso, la integración en bolsas ya existentes de los aspirantes que no superen el proceso selectivo, siempre que hayan obtenido la puntuación establecida al efecto por la mencionada convocatoria<sup>32</sup>. Ciertamente, esta previsión resulta paradójica, pues puede propiciar que quienes con carácter previo al proceso de estabilización ya tenían la condición de personal interino o personal contratado temporal, vuelvan a ser nombrados de forma temporal. En todo caso, la aplicación de esta previsión ha de resultar

26. Boltaina Bosch (2018) analiza este tipo de procedimientos selectivos previstos en el ordenamiento jurídico con la finalidad específica de consolidar empleo temporal o interino, que el autor denomina “blandos”, y que se desarrollan mediante sistemas en los que los requisitos de igualdad, mérito y capacidad se adaptan en mayor o menor medida o a los candidatos internos, en detrimento de los aspirantes de turno libre.

Por su parte, Parada y Fuentetaja (2019: 266) consideran que estos procesos de estabilización o consolidación del empleo temporal constituyen supuestos de “falsificación de las oposiciones”.

27. De conformidad con el mismo precepto citado en la nota anterior, también la articulación de estos procesos selectivos podrá ser objeto de negociación en cada uno de los ámbitos territoriales de la Administración pública.

28. Véase art. 2.4).

29. Fuentetaja Pastor (2015: 46-54) analiza con detalle el sistema de fuentes reguladoras de la función pública local.

30. Véanse los artículos 8 y 9 del Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, que establece las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de Administración local.

31. Véase disposición adicional primera, punto 3, de la Ley 20/2021.

32. Véase disposición adicional cuarta de la Ley 20/2021.



conforme con la exigencia legal de que los procedimientos de selección del personal interino<sup>33</sup> y del personal contratado temporal<sup>34</sup> sean públicos y ajustados a los principios de igualdad, mérito y capacidad.

## 2.3

### Los sistemas selectivos. En especial, tipos y contenido de las pruebas selectivas

Según dispone la legislación básica, por regla general, los sistemas selectivos de funcionarios de carrera serán los de oposición y concurso-oposición, que, necesariamente, habrán de incluir una o varias pruebas que permitan determinar la capacidad de los aspirantes y establecer el orden de prelación entre ellos. De forma excepcional y solo en virtud de ley podrá aplicarse el sistema de concurso, que consistirá únicamente en la valoración de méritos (art. 61.6 TREBEP).

En el caso del personal laboral, los sistemas selectivos aplicables serán los de oposición y concurso-oposición, con las características ya mencionadas en el párrafo anterior, o el concurso de valoración de méritos (art. 61.7 TREBEP).

Teniendo en cuenta las determinaciones legales expuestas, es obvio que las necesidades de personal que se plantean en cada Administración pública deben ser atendidas mediante los sistemas selectivos adecuados. Para ello, no solo es preciso elegir el sistema selectivo más idóneo de entre los distintos tipos que permite la normativa de referencia, sino también dotar al mismo de las pruebas apropiadas que permitan seleccionar al personal más capacitado para el desempeño de los puestos a ocupar.

Respecto de la primera cuestión apuntada, como es sabido, la selección del personal funcionario y laboral se rige en el ámbito local por los sistemas dispuestos en la legislación estatal básica (oposición, concurso-oposición y concurso)<sup>35</sup>.

A su vez, corresponde a la Administración del Estado establecer las reglas básicas y los programas mínimos a los que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios locales<sup>36</sup>.

33. Véase art. 10.2 TREBEP.

34. Véase art. 11.3 TREBEP.

35. Véase art. 91.2 LBRL.

Sobre la selección del personal laboral, véase también el art. 103 LBRL.

36. Art. 100.2.a) LBRL.

En todo caso, conviene tener presente que, tal como establece la legislación básica, los procedimientos de selección han de cuidar especialmente la conexión entre el tipo de pruebas a superar y la adecuación al desempeño de las tareas de los puestos de trabajo convocados, incluyendo, en su caso, las pruebas prácticas que sean precisas<sup>37</sup>, y así lo refleja también el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL)<sup>38</sup>. A su vez, de entre los distintos sistemas selectivos debe seguirse la oposición como regla general, teniendo carácter excepcional el concurso-oposición y el concurso para el acceso al empleo público en cualquiera de las Administraciones públicas.

En relación con las previsiones normativas referidas, los tribunales han señalado que el acceso al empleo público local debe producirse, con carácter general, mediante oposición, porque el concurso-oposición y el concurso están reservados para los supuestos en que el recurso a ellos resulte más adecuado por la naturaleza de las plazas o funciones a desempeñar, y no existe

37. Véase art. 61.2 TREBEP.

38. Véase art. 133 TRRL.

No obstante, en virtud de lo dispuesto por el art. 134.2 TRRL, en lo no previsto por las normas básicas de régimen local, se aplica como normativa supletoria de primer grado la reglamentación que para el ingreso en la función pública establezca cada comunidad autónoma en la normativa reguladora de su propia función pública.

Según señala la STS de 25 de noviembre de 2020, recurso de casación núm. 408/2019, el art. 134.2 TRRL, al fijar el orden de prelación de fuentes, comprende dos bloques normativos bien diferenciados. El primero, por el que se aplica el propio TRRL y a los efectos del artículo 100.2 de la LBRL, el Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, que establece las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de Administración local. El segundo bloque normativo es supletorio y está formado, a su vez, por otros dos conjuntos normativos: el primero, la normativa reguladora de la función pública de las comunidades autónomas, y en segundo lugar, la normativa reguladora del ingreso en el ámbito de la Administración del Estado.

Según la Sala, en la llamada como norma supletoria de primer grado a la normativa autonómica no se hacen más especificaciones porque depende de lo que cada una regule, a diferencia de la del Estado como normativa supletoria de segundo grado, que ya contaba con un reglamento identificable, hoy día el Reglamento General de Ingreso en el ámbito de la Administración General del Estado (Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo). La normativa autonómica puede ser dispar, porque podría haber una reglamentación específica de la función pública local de su ámbito territorial, o bien la destinada a los propios funcionarios autonómicos que se aplicará supletoriamente –caso de autos–; o, en fin, una normativa expresamente aplicable tanto a los funcionarios autonómicos como a los locales de su ámbito territorial.

También señala la STS de 25 de noviembre de 2020 que tal régimen de prelación de fuentes no desconoce la garantía constitucional de la autonomía local, pues, como manifestación de esa autonomía para la gestión de sus intereses, los entes locales tienen reconocida la potestad de seleccionar a sus funcionarios convocando pruebas selectivas y fijando las bases reguladoras, si bien tal potestad debe ejercerse con sujeción a las normas de cobertura, y es en el sistema de fuentes que regula tal potestad donde se inserta la interpretación del artículo 134.2 TRRL.

libertad ilimitada para optar entre los distintos sistemas de acceso, ni siquiera en los procesos de promoción interna<sup>39</sup>.

Las disposiciones ya mencionadas del TRRL sirven para profundizar en la segunda cuestión planteada. Además de completar los procesos de regularización del personal temporal, las Administraciones públicas, en general, y la Administración local, en particular, han de abordar otros importantes cometidos relativos a la selección del nuevo personal. En concreto, resulta necesario reconsiderar determinados aspectos de los procedimientos de selección de los empleados públicos. Por un lado, en línea con lo defendido en este trabajo, debe establecerse la debida conexión de los procesos selectivos con una planificación estratégica en materia de personal que permita atender a las necesidades de renovación de los efectivos y a las nuevas funciones que la Administración ha de asumir en un entorno cambiante<sup>40</sup>.

Por otro lado, a nadie se le escapa que los sistemas selectivos convencionales, que no han experimentado cambios significativos en las últimas décadas, están pensados fundamentalmente para la evaluación de conocimientos teóricos, pero no resultan útiles para valorar otro tipo de capacidades ni para seleccionar a los candidatos más idóneos para puestos de trabajo con perfiles específicos<sup>41</sup>. No basta con que los sistemas selectivos sean adecuados para excluir a los candidatos menos capacitados, sino que han de ser útiles para la captación del talento<sup>42</sup>.

39. Así se ha pronunciado la STS de 29 de febrero de 2000, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª, entre otras, denunciando que la excepción se convierta en regla general, sin subordinar el recurso a los sistemas de concurso-oposición o concurso de méritos a la mayor idoneidad de estos en relación con la naturaleza de las plazas o de las funciones a desempeñar.

40. En este sentido, puede verse Cuenca Cervera (2018: 53).

También Jiménez Asensio (2018: 22) se ha pronunciado sobre la necesidad de adoptar medidas de renovación de los procesos selectivos, en conexión con un planteamiento estratégico que dé respuesta a los problemas del envejecimiento del personal y a las exigencias derivadas de un escenario de revolución tecnológica que habrá de afrontar la Administración pública en los próximos años.

41. Como ha señalado De la Nuez Sánchez-Cascado (2018: 92-93):

“[...] la preparación de una oposición tradicional con las características habituales que están muy orientadas a la evaluación de conocimientos –en muchas ocasiones de carácter más bien teórico– quizás no es la más adecuada para seleccionar los perfiles más idóneos para determinados puestos de trabajo, básicamente aquellos que requieran habilidades de gestión, estrategia, innovación o asunción de riesgos.

Es decir, tenemos que abordar el reclutamiento de funcionarios que casi con total seguridad tendrán que afrontar tareas radicalmente diferentes a las que hoy conocemos por lo que hay que reflexionar sobre el tipo de perfiles que puedan adaptarse con más facilidad a cualesquiera necesidades de servicio público que aparezcan en las siguientes décadas”.

42. Jiménez Asensio (2018: 18) se ha mostrado crítico con los sistemas de selección aplicables en el sector público español, por su obsolescencia y por su ineficiencia,

A tal efecto, se ha de destacar que la legislación aplicable no es un obstáculo para la diversificación del contenido de las pruebas selectivas<sup>43</sup>. Antes bien, la legislación básica admite una amplia tipología de pruebas selectivas que, a título de ejemplo, podrán consistir en la comprobación de los conocimientos y la capacidad analítica de los aspirantes, expresados de forma oral o escrita, en la realización de ejercicios que demuestren la posesión de habilidades y destrezas, en la comprobación del dominio de lenguas extranjeras y, en su caso, en la superación de pruebas físicas<sup>44</sup>.

Añadidamente, con el objetivo declarado de asegurar la objetividad y la racionalidad de los procesos selectivos, el TREBEP contempla la posibilidad de que las pruebas puedan completarse con la superación de cursos, de periodos de prácticas, con la exposición curricular por los candidatos, con pruebas psicotécnicas, con la realización de entrevistas o con reconocimientos médicos<sup>45</sup>.

Así pues, las previsiones normativas mencionadas permiten considerar que es posible renovar y mejorar paulatinamente determinados aspectos de las pruebas selectivas, de modo que resulten idóneas para la selección del per-

---

y porque se centran en la “selección negativa” del personal y no en la captación del talento.

En la misma línea se han pronunciado Ramió y Salvador (2018: 161-168).

43. No obstante, como es lógico, la renovación del contenido de las pruebas selectivas no puede hacerse al margen de las normas ni de los principios rectores del acceso al empleo público. Por ejemplo, la STS de 27 de enero de 2022 (recurso de casación núm. 8179/2019) señala que las exigencias derivadas de los principios de publicidad y transparencia imponen que, en un proceso selectivo, el perfil profesigráfico que define los rasgos o factores a valorar en una prueba psicotécnica, y su sistema de baremación y corrección, se han de dar a conocer a los participantes en las pruebas selectivas con carácter previo a su realización.

Y en lo relativo a la cuestión de cuál debe ser el contenido del deber de motivación de la declaración de no apto en una prueba psicotécnica en la que se valoran rasgos o factores de personalidad y aptitudes y en qué momento debe exigirse tal deber, la STS de 27 de enero de 2022 remite a una clara doctrina de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo, que da respuesta a esta cuestión de interés casacional en los siguientes términos:

“1º) La motivación de la declaración de no apto (suspense o no superado) en una prueba psicotécnica en que se valoran rasgos o factores de personalidad y aptitudes, debe cumplir al menos estas principales exigencias: (a) expresar el material o las fuentes de información sobre las que va a operar el juicio técnico; (b) consignar los criterios de valoración cualitativa que se utilizarán para emitir el juicio técnico; y (c) expresar por qué la aplicación de esos criterios conduce al resultado individualizado de negar la aptitud de un candidato. 2º) tal deber ha de cumplirse en el momento de la decisión administrativa y, en todo caso, al dar respuesta a reclamaciones y recursos previos a la vía jurisdiccional, como medio adecuado para ejercer el derecho a la tutela judicial efectiva consagrada en el artículo 24.1 de la Constitución Española”.

44. No parece que el art. 61.2 TREBEP establezca un elenco cerrado de posibles pruebas selectivas.

45. Tampoco parece que estas previsiones del art. 61.5 TREBEP tengan carácter limitativo.

sonal del que las Administraciones deben dotarse para hacer frente a nuevas necesidades<sup>46</sup>.

Por tanto, sin perjuicio de que los sistemas selectivos sigan valorando conocimientos sobre determinadas ramas del saber, nada impediría ir incorporando diversas pruebas adecuadas para valorar otro tipo de aptitudes<sup>47</sup>, que, a su vez, podrían completarse con distintas actuaciones, prácticas o con formación adicional adecuada para valorar o reforzar las capacidades y habilidades específicas que en cada caso se requieran<sup>48</sup>.

46. En este sentido, puede verse también Fondevila Antolín (2018: 105).

También los tribunales han tenido ocasión de declarar que es conforme a derecho que las bases de la convocatoria prevean la realización de un test de inteligencia general (TIG), porque es idóneo para valorar la adecuación de los aspirantes al perfil del puesto y a las funciones a desempeñar. La STSJ del País Vasco de 13 de mayo de 2020, Sala de lo Contencioso-Administrativo, recurso núm. 182/2020, señala que el TIG mide la “aptitud mental general”, que es trasversal a todos los puestos y es una prueba adecuada para medir la aptitud general de los aspirantes a los puestos convocados, y añade que el art. 61 TREBEP no impide que este tipo de pruebas puedan ser determinantes para la superación del proceso selectivo.

En todo caso, la realización de este tipo de pruebas está sujeta a las garantías propias de cualquier prueba selectiva. Así, la STS de 15 de marzo de 2013, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Séptima, recurso de casación núm. 1131/2012, siguiendo la doctrina de las SSTs de 15 de diciembre de 2011, recursos de casación núms. 4928/2010 y 6695/2010, y de la STS de 2 de noviembre de 2012, recurso de casación núm. 973/2012, estima que las bases de la convocatoria del caso de autos adolecen de una marcada ambigüedad, pues en su referencia a “unas pruebas psicotécnicas, orientadas de un lado a evaluar la adecuación de las características de la persona participante en relación con el ejercicio de las funciones y de las tareas propias de la categoría de bombero/a”, falta toda concreción de en qué deben consistir esas pruebas, de las que solo se fija la finalidad a la que se orientan las mismas.

Añade la Sala que en ninguna otra base se atribuye al Tribunal calificador la función de completar o integrar las bases, ni por tanto la de establecer la estructura de la prueba y los criterios en función de los cuales puede establecerse la adecuación entre las características de la persona y el ejercicio de las funciones y tareas de los bomberos.

Recuerda también el Tribunal Supremo que la fijación de esos criterios es expresiva de las actividades preparatorias o instrumentales que rodean al estricto juicio técnico; de modo que no se trata de una actividad reconducible a la discrecionalidad técnica, sino a sus aladaños. Pero aun aceptando a efectos dialécticos que el Tribunal calificador pudiera asumir la función de definir los criterios que vaya a aplicar, y que los criterios así definidos pudieran reconducirse al ámbito de la discrecionalidad técnica, lo que no ofrece duda alguna es que el hecho de tal definición debiera tener lugar en todo caso *ex ante* de las pruebas, y no *ex post*.

47. Sin perjuicio de mantener –y relativizar, en su caso– en los procesos selectivos las pruebas que sirven para valorar conocimientos teóricos, los expertos en la materia insisten en la conveniencia de potenciar otro tipo de pruebas que permitan valorar competencias críticas y otros rasgos de inteligencia y personalidad de los aspirantes a ocupar las plazas convocadas. Véase en este sentido, además de otros autores citados en este trabajo, Gorriti Bontigui (2018: 82).

48. En este aspecto insiste De la Nuez Sánchez-Cascado (2018: 93-95), considerando que, si bien resulta conveniente que la adquisición (y evaluación) de conocimientos específicos se mantenga en las pruebas de acceso a la función pública, estas pruebas deberían completarse con otro tipo de evaluaciones.

Respecto de la formación que puede proporcionarse a los candidatos que superen determinadas pruebas de acceso, es posible coincidir con esta misma autora en que podría funcionar como un incentivo adicional para la captación de talento joven, permitiendo, especialmente

## 2.4 Los procesos selectivos y los órganos de selección

### 2.4.1 La gestión de los procesos selectivos

Es sabido que, con carácter general, la actividad de las Administraciones públicas ha de sujetarse a los plazos y trámites del procedimiento correspondiente, y que la inobservancia de estos requisitos puede determinar la invalidez de la decisión adoptada. Obviamente, los procedimientos selectivos no pueden ser una excepción a la regla apuntada. Comenzando con la elaboración de las bases de la convocatoria, la efectiva convocatoria del sistema selectivo correspondiente, la determinación de la composición de los órganos de selección, continuando con la celebración y valoración motivada de las pruebas de los aspirantes, hasta terminar con la propuesta de nombramiento de los participantes que hayan superado el proceso, la tramitación de las distintas fases y la adopción de las decisiones procedentes han de ser conformes a derecho para que, de conformidad con los principios de eficacia y eficiencia de la actuación administrativa, el proceso selectivo pueda concluir de forma efectiva. De lo contrario, la posterior anulación total o parcial en vía judicial de las actuaciones practicadas comportará perjuicios considerables para la Administración convocante y para los aspirantes a las plazas convocadas.

Desde la perspectiva de la agilidad que debe regir el desarrollo de los procesos selectivos y la actuación de los órganos de selección<sup>49</sup>, conviene recordar la exigencia de que la Oferta de Empleo Público se ejecute en el plazo establecido<sup>50</sup>, lo que, a su vez, aconseja la fijación de plazos máximos para la celebración de las pruebas selectivas. Más allá de la exigencia general de economía y celeridad en la tramitación de los procedimientos administrativos, no conviene olvidar que, en buena medida, el exceso de temporalidad en el empleo público trae causa de la ausencia de una adecuada planificación de los recursos humanos, y de la falta de previsión, de convocatoria y de desarrollo ágil de los procedimientos selectivos necesarios para cubrir las necesidades estructurales de personal.

También aquí pueden tomarse en consideración las medidas de agilización de los procesos selectivos previstas por la Ley 20/2021, con el fin de que las Administraciones públicas cumplan el plazo establecido para la ejecución de los procesos de estabilización. Se trata de medidas tales como la reducción

---

a aquellos estudiantes que no han tenido esa oportunidad con carácter previo, la posibilidad de adquirir capacidades y habilidades adicionales, y garantizando así mejor el principio de igualdad de oportunidades.

49. Art. 55.2 f) TREBEP.

50. Art. 70.1 TREBEP.

de plazos, la digitalización de procesos o la acumulación de pruebas en un mismo ejercicio, entre otras, que, desde luego, pueden resultar apropiadas para el desarrollo ágil de cualesquiera procesos selectivos<sup>51</sup>.

## 2.4.2

### Los órganos de selección. Profesionalidad, especialización y estabilidad

La gestión de los procesos selectivos corresponde a los órganos de selección, respecto de los que el TREBEP establece algunas normas de composición y una serie de principios rectores de su actuación.

Así, la composición de los órganos de selección debe ajustarse a los principios de imparcialidad y profesionalidad de sus miembros<sup>52</sup>. A tal efecto, se excluye la participación en estos órganos del personal de elección o de designación política, de los funcionarios interinos y del personal eventual<sup>53</sup>.

También por exigencias de los principios de imparcialidad e independencia a los que ha de ajustarse la actuación de los órganos de selección, la perte-

---

51. Algunas normas autonómicas han desarrollado estas previsiones, estableciendo disposiciones de reducción de plazos y simplificación de trámites de las distintas fases del procedimiento selectivo. Véase, en este sentido, el Decreto-ley Foral 2/2022, de 23 de mayo, de medidas para la realización de los procesos de estabilización derivados de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, en las Administraciones Públicas de Navarra (art. 6).

En esta línea, el Real Decreto 407/2022, por el que se aprueba la oferta de empleo público para 2022, contempla en su art. 3 (apartados 3 a 7) diversas medidas para agilizar las convocatorias, para la reducción de cargas administrativas, y para ganar celeridad y eficiencia en el desarrollo de los procesos selectivos de competencia de la Administración General del Estado.

52. Véanse arts. 55.2 c) y 60.1 TREBEP.

En caso de no cumplirse los requisitos mencionados, las cuestiones relativas a la composición y capacidad técnica de los miembros del Tribunal calificador deben plantearse por los interesados tras la publicación de la convocatoria o antes de la celebración de las pruebas selectivas. Véase, en este sentido, la STS de 17 de diciembre de 2020, recurso de revisión núm. 38/2019.

53. Art. 60.2 TREBEP.

La STS de 30 de septiembre de 2021, recurso de casación núm. 8223/2019, plantea como cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia la relativa a si los funcionarios de libre designación pueden considerarse personal “de elección o de designación política”, de modo que les estuviera prohibido formar parte de los órganos de selección, según lo previsto por el artículo 60.2 del EBEP.

Pues bien, la STS de 30 de septiembre de 2021 concluye que pueden integrarse en órganos o comisiones de selección a los que se refiere el artículo 60 en relación con el artículo 46 del Reglamento General de Provisión, los funcionarios de carrera elegidos para puestos de libre designación mediante convocatoria pública, en los que ejerzan las funciones que les son propias, de conformidad con lo previsto en las relaciones de puestos de trabajo, sin que esta forma de provisión de plazas se identifique con cargos de elección o designación política.

nencia a los mismos será siempre a título individual, no pudiendo ostentarse esta en representación o por cuenta de nadie<sup>54</sup>.

Por su parte, el TREBEP<sup>55</sup> faculta a las Administraciones públicas a crear órganos especializados y permanentes para la organización de los procesos selectivos, permitiendo igualmente que puedan encomendar estas funciones a los Institutos o Escuelas de Administración Pública.

Es evidente que las disposiciones normativas expuestas pretenden garantizar no solo la correcta tramitación y conclusión de los procesos selectivos, sino también la selección del personal más idóneo en cada caso.

No es posible analizar en este apartado todos los trámites de los procesos selectivos, ni todos los aspectos relativos a la composición y a la actuación de los órganos competentes para su tramitación. Por ello, no se abordarán aquí, entre otras cuestiones, las relativas a la discrecionalidad técnica que rige la actuación de los órganos selectivos<sup>56</sup> ni al alcance del control judicial de sus valoraciones del mérito y la capacidad de los participantes en los procesos selectivos<sup>57</sup>. Es conocida la evolución de la jurisprudencia que se ha ocupado de separar el núcleo de la decisión discrecional de los aledaños de la misma, además de precisar las exigencias de motivación de los pronunciamientos de los órganos de selección<sup>58</sup>. Por lo demás, sobre esta materia existen también abundantes y relevantes estudios doctrinales<sup>59</sup>.

54. Arts. 55.2 d) y 60.3 TREBEP.

55. Art. 61.4.

56. Art. 55.2 d) TREBEP.

57. Palomar Olmeda (2016) analiza la tendencia de la jurisprudencia relativa a diversos aspectos del empleo público local, incluyendo los pronunciamientos sobre el control judicial de las decisiones de los órganos de selección.

58. En esencia, en su formulación inicial, la jurisprudencia aludida respeta la discrecionalidad técnica de los juicios exclusivamente técnicos de los órganos de selección, que requieren conocimientos especializados, si bien dicha discrecionalidad está sujeta a algunos límites, que se concretan en la posibilidad de aplicar las técnicas de control que suponen los elementos reglados, los hechos determinantes y los principios generales del derecho.

Posteriormente, esta jurisprudencia ha completado y ha precisado los límites del control judicial, diferenciando en la actuación de valoración técnica el “núcleo material de la decisión” y sus “aledaños”.

La fase final de la evolución seguida por la jurisprudencia sobre la posibilidad y sobre la forma de llevar a cabo el control judicial de la discrecionalidad técnica de las comisiones encargadas de la valoración del mérito y la capacidad, viene determinada por la concreción del contenido de la motivación de la valoración realizada por dichos órganos para que, cuando sea exigible, pueda ser considerada adecuada.

Puede verse un análisis más detallado de la jurisprudencia relativa a la revisión de los actos de selección y a la discrecionalidad técnica de los órganos de selección en Marina Jalvo (2013).

59. Tal como se viene haciendo en este trabajo, Mauri i Majós (2018: 117-124) incide también en la importancia de que los procedimientos selectivos se desarrollen con todas las garantías y concluyan de forma efectiva, y desde esta perspectiva estudia la doctrina elaborada por los tribunales de justicia sobre la gestión de los procesos de selección y el control de las decisiones de los órganos de calificación. Muy especialmente, el autor analiza la evolu-



Sin embargo, conviene incidir en la necesidad de garantizar la independencia, la especialización y la profesionalización de los órganos de selección encargados de gestionar los procesos selectivos, ya sean de estabilización del empleo temporal, ya sean de carácter ordinario.

En este sentido, teniendo en cuenta las disposiciones normativas ya mencionadas, así como las necesidades a las que nuestras Administraciones públicas han de atender en el momento actual y en el futuro más o menos inmediato, procede concluir, en buena lógica, que es preciso disponer de órganos de selección profesionales, especializados e independientes para un correcto desarrollo de los nuevos tipos de pruebas a los que se viene haciendo referencia en este trabajo<sup>60</sup>.

Estos órganos de selección deberían tener carácter técnico y permanente, si bien, en tanto no se disponga de este tipo de estructuras, una opción adecuada podría ser la formación de órganos selectivos especializados para cada tipo de prueba<sup>61</sup>.

---

ción y los principales hitos de la jurisprudencia relativa al control judicial de la discrecionalidad técnica de los órganos de selección.

Véase también Sánchez Morón (2015).

60. En este sentido, puede verse, por todos, Fondevila Antolín (2018: 107). El autor analiza las posibilidades que el marco normativo vigente permite para renovar los procedimientos de selección, así como su necesaria conexión con la especialización y profesionalización de los órganos de selección, prestando especial atención al papel que pueden desempeñar las escuelas de formación de funcionarios creadas por las comunidades autónomas.

61. Lo que no cabe, en ningún caso, es que la realización y valoración de las pruebas selectivas se haga por una empresa privada. Así lo declara la STS de 31 de marzo de 2016, recurso de casación núm. 994/2015, respecto de una de las bases de la convocatoria en cuya virtud una de las pruebas del proceso (evaluación de competencias) sería diseñada y evaluada por una empresa de psicometría especializada en la materia. En tal caso, se estarían atribuyendo a la empresa privada competencias públicas que corresponden en exclusiva al Tribunal calificador. Una cosa es, como señala la Sala, que el Tribunal solicite asesoramiento sobre una determinada materia del proceso selectivo, y otra muy distinta que se atribuya la realización de esa prueba a una empresa privada cuyos empleados no pueden ser recusados, su actuación no está sujeta a la legislación administrativa ni, por ello, a las exigencias de motivación, ni de determinación de los criterios de corrección del ejercicio tipo test; todo lo cual se traduciría en una falta de garantías de los opositores.

Cuestión distinta es la participación de sujetos privados en tareas de preparación, distribución y corrección de las pruebas de acceso. Teniendo en cuenta el art. 13.3 del Real Decreto 364/1995, en cuya virtud “[...] los Tribunales y las Comisiones Permanentes de Selección podrán disponer la incorporación a sus trabajos de asesores especialistas, para todas o algunas de las pruebas, de acuerdo con lo previsto en las correspondientes convocatorias. Dichos asesores colaborarán con el órgano de selección exclusivamente en el ejercicio de sus especialidades técnicas”, los Tribunales estiman ajustados a este precepto aquellos supuestos en los que, de conformidad con lo previsto por las bases de la convocatoria, los órganos de selección acuerdan requerir la colaboración de sujetos externos especializados para la preparación y distribución de los cuestionarios y las hojas de respuestas, y para la corrección de los ejercicios. Adicionalmente, se requiere, por una parte, que los agentes externos no se extralimiten en sus atribuciones ni suplanten o cercenen las funciones del Tribunal calificador, y que no hayan sido designados ni contratados por el Tribunal con posterioridad a su nombramiento, sino por la Administración

En particular, por lo que respecta al ámbito local, para mejorar la gestión de los procesos selectivos de su competencia, a juicio de un autorizado sector de la doctrina, podría acudir a la figura del convenio interadministrativo<sup>62</sup>, asignando las tareas de ejecución de estos procesos de selección a los centros de formación de empleados públicos, que, a su vez, deberían adoptar las medidas adecuadas para crear e integrar en su organización a los órganos especializados en técnicas de selección<sup>63</sup>.

También pueden resultar idóneas soluciones como las previstas en la disposición adicional primera de la Ley 20/2021 específicamente para municipios medianos y pequeños. La disposición citada permite a estos municipios encomendar la gestión material de la selección de su personal funcionario de carrera o laboral fijo –así como la del personal funcionario interino y personal laboral temporal– a las diputaciones provinciales, cabildos, consejos insulares, entes supramunicipales u órganos equivalentes en las comunidades autónomas<sup>64</sup>. Aun en el caso de que estas Administraciones no dispongan de estructuras profesionales y estables como las referidas en los párrafos anteriores, estarán en mejores condiciones que los municipios señalados para gestionar los procesos selectivos, tanto en el supuesto de procesos de estabilización como en de los procesos ordinarios de selección de empleados públicos.

En cualquier caso, puesto que es competencia de cada corporación local la selección de su personal<sup>65</sup>, una vez finalizado el proceso selectivo por la Administración o estructura encomendada encargada, la autoridad competen-

---

convocante. Por otra parte, corresponde al órgano selectivo cumplir escrupulosamente sus funciones, dictando todas las resoluciones correspondientes. En este sentido, pueden consultarse las sentencias indicadas a continuación: STSJ de Cataluña de 12 de febrero de 1999; STSJ del País Vasco de 26 de febrero de 2001; STSJ de Madrid de 11 de marzo de 1998; STSJ de Castilla y León de 7 de octubre de 2003; STS de 20 de febrero de 2006.

62. Sobre este tipo de convenios, véanse, en especial, arts. 47.2 a), 48 y 49 de la LRJSP.

63. Véase, de nuevo, Fondevila Antolín (2018: 110).

En la misma línea incide Férrez Fernández (2018: 138):

“La institucionalización de estos órganos permanentes de selección plantea dos clases de reflexiones. La primera, sobre la conveniencia de aprovechar la actual red de Institutos o Escuelas de Administración en los diferentes ámbitos territoriales, [...]. Nos parece lo más aconsejable por razones de eficiencia, así como para aprovechar la experiencia, como es el caso del INAP; pero siendo conscientes de que ahora los órganos permanentes de selección dependerán del correspondiente organismo de selección, que tendrá plenas competencias sobre su creación, composición y funcionamiento, y quien deberán presentar sus memorias y propuestas de mejora de los procesos selectivos.

Y la segunda reflexión es sobre cómo articular las relaciones con los Entes Locales que, por su tamaño, no pueden crear organismos especializados de selección. En estos casos los más adecuado puede ser el establecimiento de convenios interadministrativos con el organismo de su Comunidad Autónoma o, si no existiese, con el de ámbito estatal”.

64. Sobre el contenido y los supuestos de la encomienda de gestión, véase art. 11.1 LRJSP.

65. Véanse arts. 101.1 y 103 LBRL, y 11.2 LRJSP.

te de la entidad local nombrará o contratará, según proceda, a los candidatos que hayan superado el proceso selectivo<sup>66</sup>.

### 3

## Bibliografía

- Arroyo Yanes, L. M. (2015). *El acceso al empleo público y la adquisición de la condición funcional: nuevas perspectivas para su regulación*. Barcelona: Atelier.
- Boltaina Bosch, X. (2018). Los procesos selectivos “blandos” y sus efectos sobre la profesionalización del empleo público. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 2, 140-155.
- Cantero Martínez, J. (2021). Los procesos de estabilización en la Administración local. *Anuario de Derecho Municipal*, 15, 141-182.
- Casado Maestre, V., Huete García, M.<sup>a</sup> Á., Merinero Rodríguez, R. y González Medina, M. (2018). La influencia de la iniciativa URBANA 2007-2013 en el desarrollo de la capacidad institucional de la administración municipal. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 20, 124-142.
- Comisión de Expertos para el Estudio y Preparación del Estatuto Básico del Empleado Público. (2005). *Informe de la Comisión de Expertos para el Estudio y Preparación del Estatuto Básico del Empleado Público*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Cuenca Cervera, J. J. (2010). *Manual de dirección y gestión de los recursos humanos en los Gobiernos locales*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- (2018). Instrumentos de planificación de recursos humanos y selección: ¿cambio de paradigma? *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 2, 52-65.
- FEMP. (2018). *Estrategia de la Federación Española de Municipios y Provincias para el cumplimiento de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Disponible en: [http://femp.femp.es/files/566-2312-archivo/Estrategia%20ODS%20\\_FEMP\\_Compromiso%202030\\_junio2018.pdf](http://femp.femp.es/files/566-2312-archivo/Estrategia%20ODS%20_FEMP_Compromiso%202030_junio2018.pdf) (última visita: 17 de agosto de 2022).

<sup>66</sup>. Art. 102.2 LBRL: “En las pruebas selectivas, el tribunal u órgano similar elevará la correspondiente relación de aprobados al Presidente de la Corporación para hacer el nombramiento, a quien también corresponderá la resolución motivada de los concursos para la provisión de puestos de trabajo, previa propuesta de aquellos órganos de selección”.

- Férez Fernández, M. (2018). La configuración institucional de las comisiones de mérito en los procesos selectivos: experiencias comparadas y aplicación al contexto español. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 2, 126-139.
- 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*, 2, 98-111.
- Fuentetaja Pastor, J. A. (2015). Función pública local y reforma local. *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, 37, 41-75.
- García Maties, R. (2016). Las entidades locales y los objetivos de desarrollo sostenible. Algunas notas sobre la naturaleza jurídica de la Agenda 2030. *REALA Nueva Época*, 5, 1-10.
- Gobierno de España. (2018). *Plan de acción para la implementación de la Agenda 2030. Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*. Disponible en: <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:6e0f06b9-a2e0-44c0-955a-dad1f66c11d7/PLAN%20DE%20ACCI%C3%93N%20PARA%20LA%20IMPLEMENTACI%C3%93N%20DE%20LA%20AGENDA%202030.pdf> (última visita: 17 de agosto de 2022).
- Gobierno Vasco. (2019). *Agenda 2030 LOCAL. Cómo abordar los Objetivos de Desarrollo Sostenible desde el ámbito local. Guía práctica*. Bilbao: Gobierno Vasco y Red Vasca de Municipios Sostenibles. Disponible en: <https://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/documentacion/2019/agenda-2030-local-como-abordar-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible-desde-el-ambito-local-guia-practica/> (último acceso: 31 de julio de 2022).
- González Medina, M. y Navarro, C. (2022). Capacidad institucional y contratación pública. Experiencias de aprendizaje organizativo informal en la administración local. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 29, 88-102.
- Gorriti Bontigui, M. (2018). Innovar en la selección desde la evidencia empírica y las nuevas competencias. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 2, 66-84.
- Jiménez Asensio, R. (2018). “Repensar” la selección de empleados públicos: momento actual y retos de futuro. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 2, 8-29.
- Marina Jalvo, B. (2013). El acceso al empleo público. En M. Sánchez Morón (coord.). *Régimen Jurídico de la Función Pública* (pp. 239-286). Pamplona: Thomson Reuters-Lex Nova.
- Mauri i Majós, J. (2018). Gestión de los procesos selectivos, discrecionalidad técnica y control judicial. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 2, 112-125.

- Nuez Sánchez-Cascado, E. de la (2018). Acceso a la función pública: atraer talento y cambiar el modelo. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 2, 86-97.
- Palomar Olmeda, A. (2012). Los sistemas de ordenación de la actividad profesional. En T. Cobo Oliveira y R. J. Vera Torrecillas (dirs.). *Empleo Público Local* (pp. 126-171). Madrid: La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos.
- (2016). Últimas tendencias jurisprudenciales en materia de empleo público en el ámbito local. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 10, 58-71.
- Parada, R. y Fuentetaja, J. (2019). *Derecho de la Función Pública*. Pamplona: Civitas-Thomson Reuters.
- Peña Molina, M. (2019). La consolidación como cauce diferencial con el acceso al empleo público. El supuesto de la Administración local. *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, 49, 308-325.
- Pressman, J. L. y Wildavsky, A. B. (1973). *Implementation: how Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*. California: University of California Press.
- Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, T. de la (2016). *Las formas de actuación de las Administraciones públicas*. Madrid: Universidad Carlos III. Disponible en: [https://ocw.uc3m.es/pluginfile.php/2885/mod\\_page/content/16/formas\\_actuacion\\_administraciones.pdf](https://ocw.uc3m.es/pluginfile.php/2885/mod_page/content/16/formas_actuacion_administraciones.pdf) Última consulta, 16 de agosto de 2022.
- Ramió, C. y Salvador, M. (2018). Relevo intergeneracional y procesos selectivos: ¿Cómo puede la Administración pública captar talento joven? *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 2, 156-170.
- Rodríguez Villanueva, J. (2021). *La estructuración de la función pública española: diseño, gestión y posibilidades de optimización*. Navarra: Thomson Reuters Aranzadi.
- Sánchez Morón, M. (2015). Sobre la discrecionalidad y la sana crítica. *Revista de Administración Pública*, 197, 209-222.
- (2021). *Derecho de la función pública*. Madrid: Tecnos.