

## CONSULTA

# Composición de los tribunales de selección en procesos de estabilización

SELECCIÓN Y CARRERA PROFESIONAL 04/01/2023

Órganos de Selección Instrucciones para los Miembros de los Órganos de Selección

Ante la inminente constitución de tribunales para valorar los procesos selectivos que se llevarán a cabo por concurso de méritos, dentro de los procesos de estabilización del empleo temporal, nos surge una duda en cuanto al cumplimiento del principio de especialidad.

Bien es cierto que la normativa establece que la mitad de los miembros del tribunal calificador deben tener la misma especialidad que la plaza convocada, ya que parece lógico que sea un arquitecto, un psicólogo, etc., quien prepare las pruebas selectivas de los candidatos que opten a plazas con esas especialidades. Aunque parece, también, lógico que esto se aplique a procesos donde se vayan a realizar pruebas tipo test, teóricas o prácticas.

Pero en los procesos de estabilización por concurso de méritos, los tribunales únicamente deberán baremar méritos, que en la práctica totalidad de los casos se basan en simples operaciones aritméticas entre los méritos aportados y la valoración establecida en las bases.

Por ello nuestra consulta es la siguientes:

1. ¿Se pueden constituir tribunales calificadores, para concursos de méritos, en los que los integrantes tengan igual o superior titulación académica que la exigida en la plaza convocada, sin cumplir el principio de especialidad?
2. ¿Pueden los miembros del tribunal ser de un Subgrupo inferior a la plaza convocada, si cumplen con el requisito de titulación académica?
3. ¿Hemos de aplicar los mismos criterios de nombramiento de tribunales para personal funcionario y personal laboral?

## RESOLUCIÓN

### CONSIDERACIONES JURÍDICAS

**Primera.** El punto de partida en materia de selección ha de ser analizar la normativa relativa a los requisitos de acceso al empleo público. En este sentido, el artículo 23.2 de nuestra Constitución reconoce a todos los ciudadanos el derecho a acceder en condiciones de igualdad las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes. De conformidad con el artículo 103.3 de la misma Norma Suprema, el acceso a la función pública atenderá a los principios del mérito y capacidad.

Del acceso al Empleo Público trata el Capítulo I del Título IV del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (en adelante TRLEBEP), bajo la rúbrica «Acceso al Empleo Público y Adquisición de la Relación de Servicio».

Asimismo, resulta de aplicación la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública en aquello que todavía esté vigente; la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local; el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril; el Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de Administración Local; y el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración general del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración general del Estado, aprobado por Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo (supletorio para las restantes Administraciones Públicas conforme a su artículo 1.3); y finalmente, con carácter particular, cada convocatoria se regirá por las Bases que se aprueben, sin perjuicio de la normativa general a la que se ha hecho referencia. Asimismo, ha de tenerse en cuenta que en atención al ámbito territorial de referencia, resulta de aplicación la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León en atención a lo dispuesto en su artículo 2.6 respecto a los funcionarios de la Administración local en ese ámbito territorial en conexión con lo dispuesto en el artículo 134.2 del Real Decreto Legislativo 781/1986 anteriormente citado.

Así, el artículo 60 del TRLEBEP dispone, bajo la rúbrica «Órganos de selección» que:

- «1. Los órganos de selección serán colegiados y su composición deberá ajustarse a los principios de imparcialidad y profesionalidad de sus miembros, y se tenderá, asimismo, a la paridad entre mujer y hombre.»*
- 2. El personal de elección o de designación política, los funcionarios interinos y el personal eventual no podrán formar parte de los órganos de selección.»*
- 3. La pertenencia a los órganos de selección será siempre a título individual, no pudiendo ostentarse ésta en representación o por cuenta de nadie.»*

En parecidos términos, el artículo 19.2 de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública (artículo vigente tras la entrada en vigor del Estatuto Básico) determina que:

*«El Gobierno regulará la composición y funcionamiento de los órganos de selección, garantizando la especialización de los integrantes de los órganos selectivos y la agilidad del proceso selectivo sin perjuicio de su objetividad. En ningún caso, y salvo las peculiaridades del personal docente e investigador, los órganos de selección podrán estar formados mayoritariamente por funcionarios pertenecientes al mismo Cuerpo que se ha de seleccionar.»*

Como se advierte, ni el artículo 60 del TRLEBEP ni el artículo 19.2 de la Ley 30/1984 distinguen, en la regulación de los órganos calificadoros, en función del sistema de acceso, no estableciendo diferenciación alguna, a estos efectos, entre el concurso, concurso-oposición y oposición.

Tampoco lo hace el artículo 4 del Real Decreto 896/91, de 7 de junio, cuya letra e) determina que «Los Tribunales, que contarán con un Presidente, un Secretario y los Vocales que determine la convocatoria. Su composición será predominantemente técnica y los vocales deberán poseer titulación o especialización iguales o superiores a las exigidas para el acceso a las plazas convocadas», añadiendo en su letra f) que las bases contendrán «El número de miembros de dichos Tribunales que en ningún caso será inferior a cinco». En este sentido, ha de tenerse en cuenta que la Disposición Adicional Primera de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público. cuando hace referencia a la no aplicabilidad de esta norma, lo hace sólo respecto a sus artículos 8 y 9 por lo que el resto de preceptos (y, por lo tanto, el 4) siguen siendo de aplicación a los procesos que se ejecuten a su amparo.

Y, por último, tampoco diferencia entre sistemas de acceso en la regulación de los órganos de selección, el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración general del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración general del Estado, aprobado por Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo (RGI), al indicar en su artículo 11 que:

*«Estarán constituidos por un número impar de miembros, funcionarios de carrera, no inferior a cinco, debiendo designarse el mismo número de miembros suplentes y en su composición se velará por el cumplimiento del principio de especialidad. La totalidad de los miembros deberá poseer un nivel de titulación igual o superior al exigido para el ingreso en el Cuerpo o Escala de que se trate».*

De todo ello ha de concluirse que **la normativa no diferencia, respecto a la composición del órgano de selección, en función del sistema de acceso**, manteniendo una regulación uniforme tanto para el concurso, como para la oposición y el concurso oposición. Máxime como cuando se advierte, con carácter comparativo, que en el artículo 46 del RGI, referido a las Comisiones de valoración en los concursos de provisión también se exige que «Los miembros de las Comisiones deberán pertenecer a Cuerpos o Escalas de Grupo de titulación igual o superior al exigido para los puestos convocados. En los concursos referidos en el artículo anterior deberán, además, poseer grado personal o desempeñar puestos de nivel igual o superior al de los convocados» a pesar de que su labor será, justamente, efectuar baremaciones de los méritos aportados sin realización de prueba técnica o teórica alguna, lo cual ratifica la posición del legislador de no diferenciar en modo alguno en razón a la actuación que deban desarrollar.

**Segunda.** En este sentido, es clarificadora la sentencia del **Tribunal Supremo de 19 de julio de 2010** (Nº de Recurso: 950/2008), en la que se exige la explicación del juicio del tribunal de selección sobre la no valoración de los méritos indicando que:

|

«La fase final de la evolución jurisprudencial la constituye la definición de cuál debe ser el contenido de la motivación para que, cuando sea exigible, pueda ser considerada válidamente realizada. Y a este respecto se ha declarado que ese contenido 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 que otorga la preferencia a un candidato frente a los demás».

En el mismo sentido, el **Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de Valladolid**, Sala de lo Contencioso-administrativo, **Sentencia 1085/2007 de 5 de Junio de 2007**, (Recurso 212/2003), recuerda la actuación del Tribunal en la valoración de los méritos y la necesidad de ese juicio técnico indicando que:

«En lo que respecta a la valoración de los cursos no puede, en cambio, dejar de valorarse ninguno de los aportados por D (...), ya que todos ellos se pueden entender comprendidos en las base 7.4.C, relativa a formación específica, no habiéndose excedido la valoración efectuada de las potestades ponderativas que a tenor de la jurisprudencia antes citada corresponden a los Tribunales de pruebas selectivas, sin que al efectuar tal valoración se haya transgredido ninguno de los elementos reglados y límites que en ejercicio de sus potestades discrecionales corresponden a dichos Tribunales».

Por lo que, aunque se trate únicamente de valoración de méritos, el juicio técnico sobre los mismos exige que la composición de los órganos de calificación cumplan los principios exigidos por el TRLEBEP.

Por otro lado, respecto al principio de especialidad ha de tenerse en cuenta que el mismo exige que el Tribunal constituido ostente la cualificación técnica y que sus miembros hayan de responder al área técnica a evaluar en el seno del procedimiento de selección. Así, el Tribunal **Supremo en su Sentencia de 5 de marzo de 2007** (número de recurso 508/2002) que indica que:

«Siendo indudable la vigencia en el ámbito de la Administración Local del principio de mérito y capacidad en el acceso a la función pública (artículos 103.3 de la Constitución, 19.2 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, y 91.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local), las exigencias de cualificación técnica y de especialización en los integrantes de los órganos calificadores de los procesos selectivos se presenta como mecanismo tendente a asegurar la efectividad de aquel principio de mérito y capacidad. Partiendo de esa premisa, es cierto que en los artículos 4.e/ del Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, y 11 del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, no se exige literalmente que la mayoría o la mitad más uno o de los vocales del tribunal calificador sean técnicos del orden al que correspondan las plazas convocadas; pero debe considerarse que tal exigencia numérica está implícita en la invocación que se hace en esos preceptos del principio de especialidad y de la necesidad de que la composición del tribunal sea predominantemente técnica, pues no cabe considerar que esta cualificación técnica concorra de manera "predominante" si los vocales técnicos están en minoría».

En dicha Sentencia el Alto tribunal concluye indicando que:

«Y ello porque el tribunal calificador se constituyó sin cumplir el requisito de especialización que, como hemos señalado, se configura en nuestro ordenamiento como instrumento para asegurar la efectividad del principio de mérito y capacidad en el acceso a la función pública».

Ahora bien, el concepto no es absoluto puesto que como indica el **Tribunal Supremo en su Sentencia posterior de 23 de octubre de 2012** (número de recurso 5819/2011):

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

En el mismo sentido, la **Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León Sala de Valladolid de 18 de junio de 2010** (número de recurso 1768/2006).

Como se advierte, si bien es necesario respetar el principio de especialidad, por su indudable conexión con el cumplimiento de los principios de mérito y capacidad, el Tribunal Supremo determina como admisible la posibilidad de que las Bases prevean, en caso de insuficiencia de miembros para cumplir con el principio de especialidad la posibilidad de acudir a otros funcionarios de otro Cuerpo y/o especialidad aunque, eso sí, pertenecientes a Cuerpos de igual o superior grupo de clasificación al que sea objeto de la convocatoria.

**Tercera.** Respecto a la **posibilidad de que los miembros del Tribunal sean de un Subgrupo inferior a la plaza convocada**, si cumplen con el requisito de titulación académica, ha de tenerse en cuenta que el apartado 2 del artículo 47 de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León. (aplicable, tal y como se ha indicado a los funcionarios de Administración local en ese ámbito territorial) indica que «La composición y el nombramiento de los órganos de selección deberá efectuarse en la Orden de convocatoria de los procedimientos selectivos y sus miembros deberán pertenecer a un Cuerpo o Escala para cuyo ingreso se requiera titulación igual o superior a la exigida a los candidatos» lo cual hace imposible la opción planteada al exigirse Cuerpo o Escala igual o superior de lo que deriva, necesariamente, la imposibilidad de que los miembros puedan ser de subgrupos interiores por la necesaria conexión, en el ámbito local, entre éstos y las subescalas conforme a los artículos 167 y 169 del Real Decreto Legislativo 781/1986.

Respecto al personal laboral fijo, ha de partirse de que el artículo 60 del TRLEBEP no distingue respecto a los órganos de selección del personal con vínculo funcional o laboral por lo que los requisitos de imparcialidad, profesionalidad y paridad deberán cumplirse además de las exclusiones del apartado 2 (personal eventual, interinos, personal de designación política, etc...) así como la imposibilidad de miembros en representación o por cuenta de otros, de tal forma que dichas premisas habrán de ser de aplicación tanto para las plazas incluidas en los procesos de estabilización reservadas a cobertura con personal funcionario como para las reservadas a personal laboral.

Más aún, respecto al principio de especialidad en el ámbito de selección de personal laboral, ha de invocarse aquí la **Sentencia de la Audiencia Nacional** (Sala de lo Contencioso-administrativo) de **20 de abril de 2011** (recurso número 374/2009) en cuyo Fundamento Jurídico Quinto, se indica lo siguiente:

*«Expuesta la doctrina, vamos a concretar al supuesto de autos, resultando relevante que el proceso selectivo aquí cuestionado está dirigido a la selección para ingreso como personal laboral fijo, y no como funcionario público. En cuanto a la normativa aplicable, como establece la convocatoria, es la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, de modo que ha de dilucidarse si las exigencias impuestas imperativamente para Tribunal y Organos de selección de funcionarios, resultan también aquí aplicables.*

*El Estatuto, tras una Exposición de Motivos, indica en su artículo 1 que tiene por objeto establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos incluidos en su ámbito de aplicación y también determinar las normas aplicables al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas. Su Título II destinado a Clases de personal al servicio de las Administraciones Públicas, define el empleado público "quienes desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses general, y establece las clases de empleados públicos, y entre ellas el apartado c) el Personal laboral, ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal.*

*Su artículo 60 "Organos de selección" establece: 1. Los órganos de selección serán colegiados y su composición deberá ajustarse a los principios de imparcialidad y profesionalidad de sus miembros, y se tenderá, asimismo, a la paridad entre mujer y hombre. 2. El personal de elección o de designación política, los funcionarios interinos y el personal eventual no podrán formar parte de los órganos de selección. 3 La pertenencia a los órganos de selección será siempre a título individual no pudiendo ostentarse ésta en representación o por cuenta de nadie ".*

*Interpretamos este texto en el sentido de que la deseada «imparcialidad y profesionalidad de sus miembros», y la eliminación en el apartado 2º del personal de elección o de designación política, funcionarios interinos y personal eventual, conlleva no la eliminación del término "especialización" que como hemos visto recogían los textos venían regulando la selección de personal funcionario, sino su potenciación, subsistiendo las exigencias derivadas de dicho principio de especialización, como no puede ser menos.*

*Así pues, la inexistencia de licenciados en Derecho para valorar los conocimientos de los aspirantes en materia jurídica, y poder aplicar con garantía los principios de mérito y capacidad, ha de conducir a declarar que el Tribunal establecido por la convocatoria no es conforme a derecho».*

Ahora bien, partiendo de dichas premisas, de carácter incuestionable, y de aplicación a ambos colectivos sí que ha de tenerse en cuenta que la normativa se flexibiliza respecto al resto de requisitos. Así, el artículo 30 del RGI, incardinado en el Título II, relativo a la selección del personal laboral indica que «Los órganos de selección se constituirán en cada convocatoria y deberán estar formados por un número impar de miembros, uno de los cuales, al menos, será designado a propuesta de la representación de los trabajadores», inciso este último que ha de considerarse derogado por los imperativos términos del artículo 60.3 del TRLEBEP. Como se advierte, el precepto, a diferencia del artículo 11 del mismo Reglamento general de ingreso (relativo al personal funcionario) no exige que la composición sea con funcionarios de carrera, por lo que es perfectamente admisible el nombramiento de personal que, en todo caso, deberá ser titular de plaza fija, para poder formar parte del mismo. Todo ello, a excepción de aquél que ocupe la Secretaría del órgano calificador que, por razón de dar fe de las sesiones del mismo y extender las respectivas actas, deberá ser personal funcionario al ejercitarse funciones públicas en su actuación.

**Cuarta.** Por último, respecto a la **exigencia de representación de la Comunidad Autónoma** respectiva entre los miembros del Tribunal exigida por el artículo 4 del Real Decreto 896/91, ha de tenerse en cuenta que ha de entenderse no aplicable por los imperativos términos del apartado 3 del artículo 60 del TRLEBEP. En esos términos se pronuncia el **Tribunal Superior de Justicia de Andalucía** (sala de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla) en su **Sentencia de 10 de abril de 2014** (recurso 130/2012), indicando en su Fundamento Jurídico Cuarto que:

*«Aun cuando la Ley 7/2007 no deroga expresamente el Real Decreto 896/1991, resulta evidente la existencia de una contradicción entre el apartado 3 del artículo 60 que impide la pertenencia al tribunal en representación o por cuenta de "nadie", y el Real Decreto que obliga a que figure un representante de la Comunidad Autónoma. Dicha contradicción debe resolverse necesariamente aplicando la ley jerárquicamente superior a cualquier norma reglamentaria. La interpretación pretendida por la Administración va en contra del tenor literal de la ley, que no establece excepción alguna para permitir la representación cuando se trate de Administraciones Públicas. El párrafo recogido en el recurso de apelación de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, no ampara la interpretación pretendida que prevé la posibilidad de contar con la asistencia de Comunidades Autónomas o Diputaciones Provinciales, pero en ningún caso impone la pertenencia de estas Administraciones en los tribunales».*

## CONCLUSIONES

**Primera.** La normativa no diferencia, respecto a la **composición del órgano de selección**, en función del sistema de acceso, manteniendo una regulación uniforme tanto para el concurso, como para la oposición y el concurso oposición. Por lo que, aunque se trate únicamente de valoración de méritos, el juicio técnico sobre los mismos exige que la composición de los órganos de calificación cumpla los principios exigidos por el TRLEBEP.

**Segunda.** Si bien es necesario respetar el **principio de especialidad**, por su indudable conexión con el cumplimiento de los principios de mérito y capacidad, el Tribunal Supremo determina como admisible la posibilidad de que las Bases prevean, en caso de insuficiencia de miembros para cumplir con el principio de especialidad la posibilidad de acudir a otros funcionarios de otro Cuerpo y/o especialidad aunque, eso sí, pertenecientes a Cuerpos de igual o superior grupo de clasificación al que sea objeto de la convocatoria.

**Tercera.** De la regulación normativa deriva la **imposibilidad de que los miembros del Tribunal sean de un Subgrupo inferior** al correspondiente a la plaza convocada aún cuando tuvieran la titulación exigida.

**Cuarta.** Las **premisas contenidas en el artículo 60 del TRLEBEP** sobre la composición de los órganos de selección **han de ser de aplicación** tanto para las plazas incluidas en los procesos de estabilización reservadas a cobertura con personal funcionario como para las reservadas a personal laboral.

**Quinta.** Respecto al **resto de requisitos** hay mayor flexibilidad en la composición de los tribunales calificadores para la cobertura de plazas reservadas a personal con vínculo laboral, no exigiéndose que la composición sea con funcionarios de carrera, por lo que es perfectamente admisible el nombramiento de personal que, en todo caso, deberá ser titular de plaza fija, para poder formar parte del mismo y con la excepción de la Secretaría que en atención a su función, deberá ser personal funcionario.

Salvo mejor criterio fundado en Derecho.