

Composición de los órganos de selección de los funcionarios locales: principios generales y normativa aplicable

Doctor en derecho.
Universidad de Santiago de
Compostela

Antonio Javier Ferreira Fernández

1. Introducción

Como ha señalado acertadamente Sánchez Morón, en la actualidad son muchos los problemas pendientes de nuestro modelo de función pública que demandan una urgente solución, si bien todos ellos responden a una misma causa

"A saber, que el modelo burocrático tradicional de corte Weberiano, es poco compatible con una sociedad competitiva, sumida en un proceso acelerado de cambio económico y de valores y en una revolución tecnológica. Para hacer frente a estas circunstancias, el sistema del empleo público necesita eliminar rigideces, flexibilizar estructuras, incrementar la eficacia y profesionalidad de las Administraciones, fomentar la capacidad de sus integrantes. En este contexto, la gradual equiparación al modelo de relaciones laborales de la empresa privada constituye una tendencia impararable"¹.

¹ SÁNCHEZ MORÓN, M. Derecho de la Función Pública, Tecnos, Madrid, 1996, p. 51.

Parece razonable pensar que también los procesos selectivos del personal al servicio de la Administración Pública, en cuanto elemento integrante y, desde luego, determinante del modelo de función pública que se vaya a establecer, se van a ver inmersos en el más que probable *aggiornamento* a que está abocado el modelo tradicional. Esta modernización va a venir determinada, con toda probabilidad, por el establecimiento de sistemas de selección más flexibles, que permitan una mayor y más específica profesionalización, sistemas que, en definitiva, garanticen una selección más eficaz del personal².

Ahora bien, si ello es así, no es menos cierto que otro de los problemas más graves que demandan una solución urgente es el de la necesidad de garantizar la objetividad e imparcialidad en el desarrollo de estos procesos selectivos. El favoritismo en el acceso a la función pública (y, en menor medida, para el ascenso) sigue constituyendo otro de los problemas fundamentales. Se trata de un problema de raíces profundas en nuestro país, no sólo vinculado al clientelismo político, sino también a amiguismos, nepotismo y patronazgos de vario tipo, que debe ser combatido (por no decir, utópicamente, erradicado) para consolidar una Administración moderna y estrictamente profesionalizada³.

Esta necesidad, además, se hace más acuciante cuanto más flexibles, más equiparados al modelo de las relaciones laborales sean, en general, los procesos selectivos. No podemos olvidar que los fines y principios que guían la selección y formación de los funcionarios públicos no son idénticos a los que presiden las relaciones privadas. Al margen de los imperativos constitucionales establecidos, entre otros, por el artículo 103 CE, lo cierto es que, al día de hoy, frente al lucro como máxima categórica que mueve las relaciones jurídico-laborales privadas, la rentabilidad política sigue siendo, por desgracia, una de las máximas de las relaciones jurídico-laborales públicas, a pesar de lo que, en muchas ocasiones, se trate de hacer ver.

Así pues, la necesidad de compatibilizar principios tales como los de eficacia y eficiencia, igualdad, mérito y capacidad, imparcialidad o seguridad jurídica, consagrados constitucionalmente (arts. 103 y 9.3) y previstos como principios ordenadores de la Función Pública⁴, obliga a buscar soluciones inteligentes y creativas, que garanticen el respeto y equilibrio entre todos ellos. Es este un problema sobre el que la doctrina viene reclamando la atención y que, sin embargo, no ha sido todavía resuelto adecuadamente por el legislador tal y como veremos⁵.

² Vid. al respecto Jornadas sobre selección de personal en las Administraciones Públicas, celebradas en Vitoria en octubre de 1996, y que bajo el mismo título fueron publicadas por el IVAP, en 1997. De entre todas las aportaciones debe destacarse la de FÉREZ FERNÁNDEZ, M. sobre "Reflexiones sobre la necesaria renovación del actual modelo de selección de las Administraciones Públicas" (pp. 51 a 84), en la que se hacen unas consideraciones muy interesantes sobre las nuevas técnicas de evaluación y selección del personal al servicio de las Administraciones públicas.

³ SÁNCHEZ MORÓN, M. Derecho de la Función... p. 51.

⁴ El artículo 6 del Anteproyecto de Estatuto Básico de la función pública, al que aludiremos más adelante, establece que la ordenación de la función pública responde, entre otros, a los siguientes principios: "b) igualdad, mérito y capacidad; c) responsabilidad, incompatibilidad y objetividad como garantías del ejercicio objetivo e imparcial de la Función Pública; f) eficacia en el servicio a los intereses generales; g) eficiencia en la utilización de los recursos...".

⁵ En efecto, poco después de la reforma del año 1984, SANTAMARÍA PASTOR, J.A. ("Prólogo" ó libro de ESCUIN PALOP El acceso del personal y la provisión de puestos de trabajo en la Administración del Estado y en las Comunidades Autónomas, Tecnos, 1986) destacaba como uno de los problemas que planteaba la ley, y que era necesario resolver rápidamente, el de la composición y funcionamiento de los órganos de selección de los funcionarios públicos.

⁶ En el mismo sentido SÁNCHEZ MORÓN, M., op. cit., p. 52 ha señalado que en los órganos de selección "se encuentra una de las claves del problema, en la que se precisa extremar las garantías, pues dada la dificultad que a veces comporta diferenciar entre candidatos por razón de sus méritos y capacidad (sobre todo en procedimientos muy concurridos) y la discrecionalidad técnica de que gozan los órganos de selección, la imparcialidad y el acierto del resultado se juega muchas veces al designar al tribunal o comisión correspondiente".

⁷ Decimos hasta cierto punto, en la medida en que la revisión jurisdiccional de las decisiones de los Tribunales o Comisiones de selección no puede alcanzar, nunca, el núcleo de "la denominada discrecionalidad técnica en el desarrollo de su cometido de valoración" (STS de 25 de octubre de 1992), lo que no significa, desde luego, que no se pueda someter a juicio la decisión de los órganos administrativos correspondientes, sino que se ha de hacer con ciertos límites. Esta doctrina ha sido reiterada por una abundantísima jurisprudencia ordinaria y constitucional. Un resumen del contenido básico de esta doctrina lo podemos ver en la STS de 15 de julio de 1996, en su FJ. segundo se establece lo siguiente "en Sentencias 29 de julio 1994 y de 5 de junio 1995 decíamos que 2... cualquiera que sea la ciencia, saber o técnica que deban acreditar los partícipes en los concursos y oposiciones, sigue, en principio, con plena vigencia la reiterada jurisprudencia sobre el particular, que encomienda en exclusiva la valoración a las Comisiones administrativas constituidas al efecto, a las que no pueden sustituir en cuanto a sus conclusiones valorativas los Tribunales de Justicia. Sin embar-

En lo relativo al desarrollo de los procesos selectivos no cabe duda de que una mayor flexibilización de los procedimientos y pruebas debe llevar aparejada, en aras a garantizar ese equilibrio, una mayor rigidez en la conformación del órgano de selección correspondiente. La determinación objetiva e imparcial de cual haya de ser la persona que de forma más eficaz puede desarrollar una concreta tarea no va a depender tanto del sistema o proceso que se vaya a seguir en su selección, como, principalmente, de la cualificación técnica y de la imparcialidad de los sujetos responsables de la misma⁶. Ahora bien, si en algunos sistemas de selección el margen de discrecionalidad dejado al Tribunal se encuentra hasta cierto punto reducido y, por tanto, su margen de maniobra es menor, tal y como ocurre, por ejemplo, en el sistema de concurso⁷, en los modernos sistemas de se-

go, esta doctrina no tiene un valor tan absoluto, que excluya cualquier tipo de matización. En este sentido, esta Sala, en algunas Sentencias, como las de 28 de enero de 1992 y 23 de febrero de 1993, ha tratado de precisar hasta qué punto la tesis tradicional sobre la imposibilidad jurídica de los Tribunales de Justicia para entrar en el examen de las cuestiones relativas a los conocimientos y méritos de los candidatos no admite fisura alguna. En las Sentencias citadas nos hacíamos eco de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de noviembre de 1991, que aunque referida a las facultades de unas Comisiones administrativas de Reclamaciones previstas en el ámbito de las pruebas para el profesorado universitario, sin embargo llega a algunas conclusiones interesantes para resolver, con carácter de orientación general, el tema que nos ocupa. En dicha sentencia se parte de los principios de igualdad y de mérito y capacidad para el acceso a las funciones públicas, consagrados en los artículos 23.2 y 103.3 de la Constitución, para matizar las potestades revisoras de aquellas Comisiones, a partir del dato de no considerarlas como un órgano técnico, lo que lleva a la sentencia a esforzarse en distinguir entre "el núcleo material de la decisión técnica", reservado en exclusiva a las Comisiones juzgadoras, y sus aledaños, constituidos por la verificación de que se haya respetado la igualdad de condiciones de los candidatos y de los principios de mérito y capacidad de los mismos en el procedimiento de adjudicación de las plazas, si bien señalábamos también en nuestras sentencias cómo el esfuerzo dialéctico del Tribunal Constitucional al establecer aquella diferenciación concluía a la postre en la jurídicamente más asequible afirmación de que la no ratificación de la propuesta de provisión de una plaza sólo puede producirse en aquellos supuestos en los que resulte manifiesta la arbitrariedad de la adjudicación efectuada y, por tanto, evidente el desconocimiento de los principios de mérito y capacidad. Estas consideraciones nos permiten aproximarnos a la idea de que -cualquiera que sea la materia sobre la que versen las pruebas- solamente en los supuestos en que sea evidente el error padecido por la Comisión a calificar como correcta o incorrecta una respuesta, de modo que sea realmente inaceptable, con arreglo a los criterios de la sana crítica, admitir la tesis de la Comisión determinante de aquella valoración, resultando permisible que con todas las cautelas y atendiendo a una casuística muy estricta, los Tribunales de Justicia puedan llegar a la conclusión de que los órganos administrativos no han tenido en cuenta manifestadas condiciones de mérito del partícipe en los concursos u oposiciones o bien que han computado favorablemente contestaciones manifiestamente equivocadas, siendo el caso más claro en este sentido el que se daría en el supuesto de operaciones matemáticas o de habilidades comprobables numéricamente, respecto a cuyo resultado quedase perfectamente acreditado la solución errónea tenida por buena por la Comisión o, a la inversa, la acertada que hubiese sido rechazada...".

lección, donde no sólo se busca al candidato con más conocimientos, sino a los candidatos con más y mejores aptitudes y actitudes, y en los que la entrevista personal es un elemento clave de la decisión, el margen de discrecionalidad dejado al Tribunal es mucho mayor y, por ende, la cualificación técnica de sus miembros, así como la imparcialidad de sus decisiones son, en última instancia, la única garantía de una decisión acertada, objetiva e imparcial.

Estas reflexiones de carácter general cobran en el ámbito local una nueva dimensión, y ello porque es aquí donde "el clientelismo político", los "amiguismos, nepotismos, y patronazgos de vario tipo" alcanzan su máximo grado de expresión. Por tanto, debe ser en este nivel donde se deberán extremar al máximo las cautelas para que la introducción de nuevos modelos de gestión y de selección del personal no sean campo abonado para el desarrollo y la consolidación de las corruptelas a que acabamos de hacer mención⁸.

Así pues, en un momento en el que la demanda de mayores cotas de autonomía y autogestión de los entes locales se ha convertido en una especie de *Sancia Sanciorum*⁹, creo necesario que,

⁸ De la misma opinión son LLISET BORREL, F. y GRAU AVILA, S. ("La Función pública local" en Informe sobre el Gobierno Local, MAPA, Madrid, 1992 pp. 179 y 180) para quienes existe un claro peligro de politización de la función pública local. "Así como en la Administración central domina el aspecto burocrático, la Administración local es esencialmente democrática. Sin embargo, también en esta última se pueden diferenciar claramente las estructura electivo-representativas de las estructuras burocrático-funcionales. Los elementos políticos no deberían forzar la utilización de las técnicas funcionariales pero sí marcar los fines y objetivos a conseguir. Por su parte, el funcionario no debe colocar ideológicamente sus técnicas a beneficio de un grupo social determinado, sino que ha de ser fiel a la institución administrativa manteniendo su independencia y su neutralidad política. La fidelidad institucional del funcionario, no ha de confundirse con la lealtad clientelar. Ha de reconocerse, sin embargo, que, en la práctica, cada nuevo equipo de gobierno precisa de unas correas de transmisión de sus posicionamientos y decisiones ante las cuestiones esenciales de la comunidad local. Ese papel lo cumplen el personal directivo y eventual. Peor que una extensión desmedida del personal eventual en nuestros ayuntamientos lo es el remedio de convertir, a través de concursos que amparan selecciones directas, el grueso del funcionariado local, ya que, en sucesivos cambios de gobierno, se reproduce el mecanismo, con el resultado indeseable de incrementar innecesariamente las plantillas. De esta forma, las plantillas, de dimensiones por lo general superiores a las necesarias, se "activan" por segmentos según el equipo gobernante. La falta de neutralidad política recíproca entre los representantes elegidos y los funcionario puede ser una causa importante de incremento injustificado de los puestos de trabajo, que es necesario atajar".

⁹ En este sentido, el pasado 17 de julio de 1998 el Consejo de Ministros ha aprobado la propuesta que ha elaborado el Gobierno para favorecer el desarrollo del Gobierno Local y que va destinada, fundamentalmente, a reforzar la posición institucional tanto de los Ayuntamientos como de las Diputaciones y de los Consejos y Cabildos Insulares. Esta propuesta, formada por un paquete de iniciativas legislativas y otras de carácter administrativo, es el fruto del amplio

consenso al que han llegado Gobierno, fuerzas políticas con representación parlamentaria y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). Entre las medidas -que suponen una modificación en la articulación de 5 Leyes Orgánicas además de hacerlo en una Ley Ordinaria a través de la cual se modifican tres Leyes; la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local; Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial; y la Ley de Aguas- se encuentran aquellas que refuerzan la posición institucional tanto de los Entes Locales como de los propios alcaldes; se introduce por primera vez en el mundo local la cuestión de confianza; se regula la moción de censura al introducir la convocatoria automática de un Pleno en el que se discute la misma; se articula, también por primera vez, un acceso directo de los Entes Locales al Tribunal Constitucional; se fortalecen las funciones de control político del Pleno y los ejecutivos del Alcalde; y se reconoce la representación local en organismos de asesoramiento y planificación del Estado. (Estas propuestas pueden ser examinadas en Internet, en la siguiente página Web <http://www.map.es/gobierno/ulnot/el70798.htm>).

desde los ámbitos más desapegados de la contienda política, se trate de hacer un esfuerzo por determinar los peligros que pueden encerrar soluciones del tenor de las preconizadas en la actualidad.

Es en este contexto en el que se inserta el objeto de este artículo. Con él se pretende constatar cuáles son en la actualidad las garantías que contiene el ordenamiento jurídico para evitar las posibles desviaciones que podría conllevar, en el plano de la selección del personal en el ámbito de la Administración local, el establecimiento de un sistema moderno de función pública. Más concretamente, se trata de determinar si la actual conformación de los órganos de selección del personal al servicio de la Administración local es lo suficientemente objetiva, imparcial y especializada, como para garantizar el que la introducción de nuevos sistemas de selección no se hará en merma de principios constitucionales tales como el de objetividad o imparcialidad.

2. Principios generales que rigen la composición de los órganos de selección de los funcionarios públicos

A. Especialidad e imparcialidad

Existe un acuerdo unánime al señalar que, con carácter general, los principios que deben guiar el régimen jurídico de la composición de los Tribunales u órganos de selección del personal al servicio de la Administración Pública son, fundamentalmente, dos: imparcialidad y especialidad¹⁰.

Ambos principios se presentan como una concreción en este ámbito de diversos principios generales proclamados por la Constitución en su artículo 103. El apartado 1 de este precepto establece que "la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales", por su parte, el apartado 3 establece que la ley que regule el estatuto de los funcionarios públicos regulará "las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones", así como "el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad". De este modo, el establecimiento de un estatuto funcional que garantice, en todo momento, un ejercicio objetivo e imparcial de las funciones públicas se convierte en un mandato constitucional directo para el legislador ordinario, el cual, en la regulación de los diversos aspectos que afectan a dicho estatuto, deberá seguir dichos pará-

¹⁰ Vid. entre otros SÁNCHEZ MORÓN, M op. cit., p. 125 o PALOMAR OLMEDA, A. Derecho de la Función Pública Régimen jurídico de los funcionarios públicos. Dyckinson. Madrid, 1996. p. 318.

metros. Consecuentemente, también la conformación de los órganos de selección de los funcionarios deberá ser regulada de acuerdo con estos principios. Sólo unos órganos imparciales podrán realizar un juicio imparcial y por tanto, una selección objetiva, en condiciones de igualdad, de aquellas personas más aptas, con mayor mérito y capacidad para el ejercicio de las funciones públicas¹¹.

Por su parte, el principio de especialidad, se presenta, según Alegre Ávila como una traducción del principio de imparcialidad en la composición de los órganos de selección, erigiéndose, por tanto, en un presupuesto indispensable para valorar adecuadamente el mérito y la capacidad de quienes aspiran a ingresar en la función pública¹².

El reconocimiento de ambos principios, especialidad e imparcialidad u objetividad, ha encontrado asimismo acogida en la más temprana jurisprudencia del Tribunal constitucional. Así la STC 87/1983, de 27 de octubre, reconoce en su FJ octavo que las normas que regulen las Comisiones de selección de personal a la administración local deberán garantizar dos extremos: 1) "la capacidad de sus miembros para que su juicio sea libre, sin ceder a consideraciones externas", o lo que es lo mismo, la capacidad de sus miembros para que su decisión sea objetiva e imparcial, 2) "que su nivel de preparación técnica sea lo suficiente para realizar la función seleccionadora", o lo que es lo mismo que tengan un nivel de preparación y especialización suficiente para garantizar una selección no sólo imparcial sino también ajustada a los principios de mérito y capacidad.

Además, ambos principios son, a su vez, objetivos que vienen determinados no sólo por otros principios constitucionales como los de Estado de derecho y eficacia administrativa¹³, o, como ha señalado Garrido Falla, por la denominada "eficacia indiferente de la Administración pública"¹⁴, sino también, y lo que es más importante, por el respeto del derecho fundamental de los ciudadanos a "acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes". Así lo ha entendido el propio Tribunal Constitucional en diversos pronunciamientos, en los que ha puesto en conexión el acceso a las funciones públicas de acuerdo con los principios de mérito y capacidad y con el principio de especialidad e imparcialidad de los Tribunales. En la STC 174/1996, de 11 de noviembre (FJ 2) se establece que,

"El derecho fundamental ex artículo 23.2 CE, puesto en relación sistemática con el inciso segundo de su artículo 103.3... impone la necesidad de que el acceso a las funciones y cargos pú-

¹¹ La vinculación de la "objetividad" en el ejercicio de las funciones públicas al mérito, como principio que debe guiar la selección de los servidores públicos, no es un problema aislado que afecte singularmente a nuestro Estado. (Por el contrario.) En el conocido "INFORME NOLAN" (Normas de conducta para la vida pública (Informe Nolan), Documentos INAP, Madrid, 1996) se establece como uno de los siete principios que deben guiar la vida pública el de objetividad, concretado sobre la siguiente premisa: "Al resolver sobre asuntos públicos, incluidos los nombramientos públicos, la contratación pública, o la recomendación de individuos para recompensas y beneficios, los que ocupan cargos públicos, deberían elegir por razones de mérito". Cit. por GÓMEZ PUENTE, M. Ciberrevista de Derecho Administrativo, n° 2, abril-junio 1997.

¹² Vid. ALEGRE AVILA, M. "Objetividad e imparcialidad de la Administración. El principio de especialidad en la composición de los órganos de selección", RVAP, n° 34, 1992 p. 14.

¹³ SÁNCHEZ MORÓN, M. op. cit., p. 24.

¹⁴ GARRIDO FALLA, F. Comentarios a la Constitución, 2ª ed. Civitas, Madrid, 1985, pp. 1425-1426.

blicos se haga de acuerdo con los principios de mérito y capacidad (SSTC 75/1983, 148/1986, 193/1987, 206/1988, 67/1989, 215/1991 y 353/1993). En íntima conexión con esta configuración de tal derecho fundamental, hemos afirmado que el discernimiento de esa idoneidad de los aspirantes a una plaza en la función que ha de corresponder exclusivamente a órganos calificadoros compuestos por personas dotadas de la debida preparación científica y técnica en la materia propia de cada función o cargo. Por ello, no es correcto que, desde esa perspectiva constitucional, órganos sin tal cualificación puedan revisar la valoración realizada por aquellos que sí lo son, incidiendo en los aspectos materiales de los procedimientos selectivos y entrando a ponderar la capacidad y los méritos de los concursantes o de los opositores. Si así lo hicieran, si sustituyeran la evaluación técnica del órgano especializado, quebrantarían el artículo 23.2 CE por desconocimiento de los principios constitucionales que le sirven de soporte (STC 215/1991)".

Del mismo modo la STC 73/1998, de 31 de marzo estableció, refiriéndose a la igualdad en el acceso a los cargos y funciones públicas del artículo 23.2, que

"Esta igualdad que la ley ha de garantizar en el acceso a las funciones públicas tiene, por otra parte, un contenido material que se traduce en determinados condicionamientos del proceso selectivo (así la existencia de un órgano de evaluación técnicamente capacitado SSTC 215/1991 y 174/1996)..."

En definitiva, la existencia de un órgano evaluador técnicamente capacitado e imparcial no es más que el contenido material, la concreción del derecho fundamental consagrado por el artículo 23.2 CE, por lo que su transgresión supondrían, a su vez, la transgresión del derecho mencionado, con las consecuencias jurídicas que ello tiene¹⁵.

Así pues, partiendo de que ambos principios, especialidad e imparcialidad, no son más que el trasunto de otros principios de rango constitucional, es evidente que las diversas normas incidentes sobre la materia han de desarrollarse en el más escrupuloso respeto a ambos. De otro modo, el incumplimiento de dichas prescripciones abrirá las puertas a los ciudadanos para cuestionar las decisiones de estos Tribunales hasta en las más altas instancias.

b. Publicidad

Junto a estos principios, de carácter material, podría añadirse otro de carácter general y naturaleza formal: el principio de publicidad.

Con carácter general se viene señalando al principio de pu-

¹⁵ La conexión entre ambos principios y el derecho del artículo 23.2 permitiría recurrir la composición de un Tribunal que no reuniera las condiciones adecuadas, a través de las diferentes vías reaccionales que amparan al ciudadano ante una eventual vulneración de cualquiera de los aspectos o vertientes de dicho derecho. Así, según PULIDO QUECEDO, M. El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución. Civitas, Madrid, 1992 (pp. 429 y 430) tanto a través de la vía ordinaria (LJCA), como la especial contemplada en la Ley 62/1978, de 26 de diciembre de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, o finalmente, a través de la espita siempre abierta del recurso de amparo, va a poder darse protección al ciudadano frente a las eventuales limitaciones de dicho derecho.

¹⁶ Cf. SÁNCHEZ MORÁN, M. op. cit., p. 133.

blicidad como uno de los principios que ha de presidir el desarrollo de todo el proceso selectivo y singularmente del acto por el que se inicia el mismo: la convocatoria¹⁶. Así lo expresa, con carácter básico, la LMRFP que establece que "las Administraciones públicas seleccionan su personal... mediante convocatoria pública"; así lo ha reconocido también el Tribunal Constitucional para quién "la publicidad es un elemento indispensable de exteriorización de la convocatoria" (STC 87/1983, de 27 de octubre, fj. 8); y así lo prevé el Anteproyecto de reforma del Estatuto Básico de la función pública, que en su artículo 15.3 establece que "en todo caso (en los procesos selectivos) se garantizará la efectividad de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad.

Este principio viene determinado, además de por la necesidad de provocar la concurrencia y facilitar la divulgación de las pruebas, por la necesidad de garantizar el derecho de acceso en condiciones de igualdad de todos los aspirantes. Sólo conociendo con carácter previo las bases y programas que han de regir un proceso selectivo se podrá garantizar que los participantes en el mismo se encuentren en condiciones de igualdad a la hora de afrontarlo.

Teniendo en cuenta la posición central que ocupan los órganos de selección dentro de los procesos selectivos parece necesario que los posibles participantes en el proceso puedan y tengan el derecho a conocer, antes de iniciarse el mismo, quiénes van a ser los sujetos encargados de dilucidar su aptitud para acceder a la función pública. De otro modo, el no garantizar la publicidad de la composición del órgano de selección sería tanto como colocar a los aspirantes en una cierta indefensión ante la actuación de los mismos. Y ello es así porque el único instrumento, desde un punto de vista organizativo, de que disponen los interesados para controlar la neutralidad e imparcialidad de los órganos administrativos es la recusación de sus miembros a través del procedimiento establecido en el artículo 29 LPAC, cuando alguno de ellos incurra en las causas de abstención previstas en el artículo 28 de la LPAC¹⁷. En este sentido, González Navarro no ha dudado en definir la recusación como el derecho que tiene el interesado en un procedimiento a obtener la no intervención en el mismo del funcionario que, estando incurso en alguna de las causas legales de abstención, incumpla su deber de abstenerse¹⁸.

Pues bien, partiendo de la naturaleza de órganos administrativos colegiados de los órganos de selección de los funcionarios públicos y por tanto, siendo de aplicación plena las dis-

¹⁷ En este sentido ORTEGA ÁLVAREZ, L. ("Órganos de las Administraciones públicas", en *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común* (dir. por LEGUINA VILLA y SÁNCHEZ MORÓN) Tecnos, Madrid, 1993) ha señalado que "con la abstención y recusación nos encontramos ante elementos del procedimiento administrativo común con los que se pretende, según se expresa en la Exposición de Motivos, dar cumplimiento al mandato constitucional dirigido a las Administraciones públicas para que sirvan con objetividad los intereses generales (art. 103.1 CE), del que es complemento el principio de neutralidad de sus agentes, el cual también se expresa en términos constitucionales (art. 103.3 CE) mediante el establecimiento de la reserva de Ley para el establecimiento de las garantías y para la imparcialidad del empleado público en el ejercicio de sus funciones" (p. 83)

¹⁸ GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ NAVARRO, *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, 1993, p. 321.

posiciones de la LPAC¹⁹, la única opción para que esta posibilidad abierta a los interesados sea verdaderamente factible es garantizando el conocimiento público de estos órganos de selección con carácter previo a la celebración de las pruebas²⁰. Nada mejor para ello que dicha publicidad se instrumente a través de la propia convocatoria del proceso selectivo, que constituye la verdadera Ley del mismo, y que, en cuanto tal, es el único acto que, por tener carácter previo a la realización de las pruebas, obliga tanto a la Administración convocante, como al Tribunal examinador, como a quienes toman parte en el procedimiento de selección²¹.

A esta misma conclusión parece haber llegado, de forma implícita, el *Anteproyecto de Estatuto Básico de la Función Pública*, el cual en su artículo 16.2 establece que la posibilidad de que actúen asesores expertos del órgano encargado de la selección deberá figurar expresamente en la convocatoria. Por tanto, si la posible presencia de asesores de figurar en la convocatoria, con más razón deberá figurar el órgano asesorado, responsable en última instancia de la selección.

C. Impronta local

Por último, y en la medida en que en este artículo nos vamos a centrar en el análisis del régimen jurídico de las Comisiones de selección de funcionarios al servicio de la Administración local, deben de tenerse en cuenta también las posibles singularidades que, en el plano de los principios generales, pueden tener aquéllas. Lo cierto es que el respeto al principio bien conocido de autonomía local va a manifestarse también en el ámbito de la gestión de sus recursos humanos por la entidad local correspondiente. Concretada la autonomía de las entidades locales en torno a tres ideas centrales: organización propia y distinta, ám-

¹⁹ Que los Tribunales y Comisiones de Selección del personal al servicio de la Administración Pública son órganos administrativos colegiados es una cuestión que no permite discusión. Así lo ha entendido implícitamente la LPAC cuando al tratar del recurso ordinario en su artículo 114 ha establecido que a los efectos de recurso dichos tribunales tienen la naturaleza de órgano administrativo dependiente de la Autoridad que haya nombrado al Presidente de los mismos". Más claros son los pronunciamientos del Anteproyecto de Estatuto Básico de la Función Pública, el cual en su artículo 16.2 establece expresamente que a estos órganos "les será de aplicación lo dispuesto en la normativa vigente sobre órganos colegiados y sobre abstención y recusación".

²⁰ Cabría la posibilidad de entender que la publicación del Tribunal se realizase en un momento posterior a la convocatoria, pues tal y como establece el artículo 29.1 de la LPAC la recusación podrá promoverse "en cualquier momento de la tramitación del procedimiento". Sin embargo, esta posibilidad, en el caso de los procesos selectivos no parece factible, pues, de acuerdo con el desarrollo de los mismos, una vez publicada la convocatoria, es el propio Tribunal o Comisión el órgano encargado de desarrollar todas las actuaciones hasta la conclusión del mismo, por lo que si no se publicase en ese mismo momento, difícilmente podrían ser fiscalizadas por los interesados las actuaciones de un órgano del que se desconoce su composición.

²¹ Así lo ha expresado de forma reiterada el Tribunal Supremo en diversas sentencias, como por ejemplo la STS de 20 de marzo de 1995, en la que en su F.J. 3º se afirma que "las bases del concurso-oposición constituyen la Ley de la misma, obligando tanto a la Administración convocante y Tribunal examinador designado, como a quienes luego de publicadas aquéllas toman parte en el procedimiento de selección y se aquietan a las mismas...".

bito competencial de tareas públicas y libre capacidad de decisión²², no cabe duda de que el reconocimiento de un cierto margen de maniobra en la gestión y selección de su personal no es más que un mero presupuesto del reconocimiento de una organización propia y distinta, definida con cierto grado de libertad por parte de las entidades locales. Estos principios van a ser concretados a través del reconocimiento a las entidades locales, en cuanto poderes públicos, de potestades públicas superiores tales como la reglamentaria o la de autoorganización²³. Podría, por tanto, llegar a hablarse de la naturaleza local, en cuanto concreción del principio de autonomía local, como uno más de los principios que deben regir la constitución y composición de este tipo de órganos de selección.

Así parece haberlo entendido el propio Tribunal Constitucional para quien junto a la imparcialidad y especialidad, tal y como acabamos de ver, "*la adecuada presencia local*" en los órganos de selección ha de ser uno de los principios que debe garantizar el régimen jurídico de los tribunales y comisiones de selección del personal al servicio de las corporaciones locales²⁴. Ahora bien, garantizar la adecuada presencia local en los órganos de selección, es un principio que puede ser satisfecho por una doble vía: o bien, garantizando la presencia en el órgano de selección de representantes de la Corporación afectada, o bien garantizando que la designación de los miembros que hayan de integrar el órgano de selección la decisión corresponderá a la Corporación afectada. Ambas posibilidades van a garantizar esa adecuada presencia local y, por tanto, van a ser garantía de cumplimiento del principio de autonomía local en este ámbito, si bien, en la primera, su cumplimiento puede resultar imposible o muy difícil dadas las reducidas dimensiones de la mayoría de nuestras Corporaciones locales.

Ahora bien, conviene dejar sentado desde este momento que el respeto de la autonomía local y por tanto el cumplimiento del principio de garantizar la adecuada presencia local en los órganos de selección, no pueden ni deben ser argumento para soslayar o mermar la efectividad del cumplimiento de los principios que acabamos de mencionar. Se trata, en mi opinión, de principios perfectamente compatibles y que pueden coexistir en perfecta armonía a la hora de determinar cual haya de ser la conformación de los órganos a que nos estamos refiriendo.

²² FANLO LORAS, A. Fundamentos constitucionales de la autonomía local. CEC, Madrid, 1990, p. 257.

²³ En efecto el art. 4 LBRL establece que "En su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponden en todo caso a los Municipios, las Provincias y las Islas: a) Las potestades reglamentaria y de autoorganización". En cuanto a las demás entidades locales (comarcas, mancomunidades, entidades metropolitanas o entidades de ámbito territorial inferior al municipio), el mismo artículo 4 en su apartado 2 remite a las leyes de las Comunidades Autónomas la concreción de si estas potestades les serán de aplicación o no.

²⁴ STC 87/1983, de 27 de octubre FJ 8.

3. Normativa aplicable

A. En general

Si hay alguna materia que está reclamando a voces un texto refundido esta es la de la función pública²⁵. La dispersión y profusión normativa existente en este ámbito alcanza un grado de desarrollo inusitado, siendo en el ámbito local, quizás, donde la concreción de las normas aplicables en cada caso resulta más compleja, y ello porque, junto al alto grado de desarrollo normativo alcanzado en esta materia deben unirse consideraciones de naturaleza competencial que hacen más confuso, si cabe, el proceso de delimitación normativa.

En efecto, la determinación del régimen jurídico del personal al servicio de las entidades locales es una cuestión que incide, competencialmente hablando, en dos títulos: el "régimen local" y la "función pública". De acuerdo con el artículo 149.1.18 va a corresponder al Estado la determinación de "las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas" así como "del régimen estatutario de sus funcionarios", correspondiendo a las Comunidades Autónomas, que hayan asumido tales competencias, que de hecho, y en mayor o menor medida, han sido todas, el desarrollo normativo de ambas²⁶.

²⁵ Cfr. SOSA WAGNER, F. Manual de Derecho Local. Tecnos, 3ª ed. Madrid, 1996 o LASAGABASTER HERRARTE) I. "El recurso al Derecho Privado en los sistemas de personal de las administraciones autonómicas y de las corporaciones locales". Documentación Administrativa, nº 243, 1995, p. 200

²⁶ En el mismo sentido vid. MAURI MAJOS, J. "Función Pública local", en FONT i LLOVET, T. Anuario de Derecho local, M. Pons, Madrid, 1995, p. 266 o LASAGABASTER HERRARTE, I., "El recurso..." p. 201. Para este último "el empleo público local puede entenderse comprendido en la materia régimen local, empleo público o empleo público local. Los Estatutos de Autonomía no han incluido en sus listados competenciales la materia empleo público local y la regulación autonómica puede estar contenida en la norma reguladora del régimen local o en la reguladora del empleo público autonómico. Estas diferentes opciones del legislador autonómico se entiende que no ponen en cuestión la competencia autonómica en el silencio de los Estatutos. Dicho con otras palabras, la competencia autonómica en materia de empleo público local no precisa de un expreso reconocimiento competencial. El empleo público local no puede concebirse como una materia propia, diferenciada, ya que esta opción interpretativa llevaría a la existencia de un gran número de materias, y a la descomposición de ámbitos materiales configurados por una práctica legislativa y administrativa constante. De acuerdo con esta última y atendiendo a las propias opciones desarrolladas por el legislador estatal, hay que pronunciarse por la inclusión del empleo público local dentro de las competencias en materia de régimen local. Esta interpretación no impide que el legislador autonómico regule el empleo público en la normativa relativa al empleo público autonómico, ya que lo que se discute en todo caso no es la opción de técnica legislativa del legislador autonómico, quien puede optar por incluir una regulación en un título u otro, sino la competencia autonómica en esa concreta materia...".

Pues bien, siguiendo el marco general enunciado por el artículo 149.1.18 de la Constitución española, el régimen jurídico de los funcionarios locales vendrá determinado por un complejo normativo que va a responder al siguiente esquema,

A.1. Normas básicas

Como acabo de decir es al Estado a quien corresponde el dictado de las normas básicas sobre esta materia. Estas normas, sin embargo, no van a concretarse en una única disposición sino en un complejo de normas sistematizables del siguiente modo:

Por un lado, están las previsiones que la LBRL contiene en su Título VII (arts. 89 a 104) y que tienen, todas ellas, naturaleza básica. Por lo que a nosotros interesa en este momento, es necesario destacar que la Ley parte a la hora de abordar la regulación básica de esta materia, de la clásica distinción entre funcionarios con habilitación de carácter nacional y el resto de funcionarios de las entidades locales²⁷.

(i) A los funcionarios con habilitación de carácter nacional la Ley les dedica el Capítulo III del Título IV. A estos funcionarios (el secretario, el interventor y el tesorero) se les reserva en exclusiva el ejercicio de determinadas funciones claves para el funcionamiento de las Entidades locales como son las de Secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo, y las de control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y la contabilidad, tesorería y recaudación (art. 92.3 LBRL). Con esta previsión la LBRL se va a decantar por la opción, apuntada ya por el propio TC en su Sentencia 25/1983, de 7 de abril, de considerar como básica "la existencia de los Cuerpos de funcionarios citados (refiriéndose a lo que hoy son escalas de funcionarios con habilitación de carácter nacional) como Cuerpos de carácter nacional". De este modo, al haber elevado al rango de básica la existencia de determinadas escalas de funcionarios, se va a condicionar la naturaleza de las normas que regulan, en lo sustancial, su régimen jurídico, lo que, en última instancia, revertirá en una "estatalización" de su régimen jurídico en detrimento de las competencias propias de las entidades locales y los entes autonómicos.

Esta opción, asumida efectivamente por el legislador, va a ser refrendada por el propio TC, quien en la conocida Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre sobre la LBRL entendió que,

"no hay lugar sino a reconocer como válida y ajustada plenamente a la Constitución la decisión del legislador estatal que, al amparo del artículo 149.1.18 de la norma fundamental, ha

²⁷ Sobre el origen de esta distinción vid. AGIRREZKUENAGA, I. Origen de los funcionarios de habilitación estatal: los cuerpos nacionales. IVAP, Bilbao, 1996.

²⁸ La calificación como "propios" para aludir a los funcionarios de las entidades locales que carecen de la habilitación de carácter nacional, tiene una explicación en clave histórica, pues así era como se denominaba a estos funcionarios antes de la LBRL. Como señala CARRASCO CANALS, C. ("Los funcionarios propios y otros empleados locales" en Tratado de Derecho Municipal, vol. II) "El concepto de funcionario propio también es otro concepto tradicional en el sentido de exclusividad, es decir, que pertenece de forma permanente a una Corporación local, pero que sometidos a un régimen específico dependen de una Entidad local y de por vida se encuentran afectados a ella sin posibilidad de traslado, puesto que se ha definido su *statuts* con la particularidad de una relación de servicios, que les vincula con una organización profesionalmente, pero que es de una Corporación que tiene "su plantilla" que es propia y por ende el personal está implicado exclusivamente con ella.". Esta acepción se encuentra hoy superada por las actuales normas, de ahí que el mismo autor hable de estos funcionarios como los "denominados propios, impropriamente, por paradoja" (p. 2129).

²⁹ Desde la temprana STC de 28 de enero de 1982 se ha venido admitiendo que "lo básico" no se acota, necesariamente, en la ley, pudiendo también el Reglamento, en la necesaria colaboración que presta a la ley, completar e integrar dicho concepto (F. 1). Del mismo modo se ha expresado la STC 179/1992, en la que se ha señalado que siendo el legislador o la Ley votada en Cortes el instrumento normal

fijado como básicas -y, por tanto, necesarias en todas las Corporaciones Locales- determinadas funciones que, por su propia naturaleza quedan reservadas a determinados funcionarios con un específico grado de formación. Ese carácter básico, al servicio de garantizar de manera generalizada en todas las Administraciones Locales el correcto desempeño y desenvolvimiento de cierto elenco de funciones que, por su trascendencia misma, rebasan el estricto interés local y, más aún, autonómico, justifica, asimismo, que el Estado asuma, con plenitud de facultades, la fijación de los correspondientes programas de selección y formación de los funcionarios habilitados".

(ii) Junto a los funcionarios que acabamos de mencionar, están los "restantes funcionarios" de las Corporaciones locales. A estos funcionarios, más conocidos como funcionarios propios de las entidades locales²⁸, la Ley les dedica el Capítulo IV de su Título VII (arts. 100 a 102), en el cual se hace una sucinta referencia (sobre todo comparada con las referencias contenidas en la misma sobre los funcionarios con habilitación de carácter nacional) a la selección y a las reglas sobre provisión de puestos de estos funcionarios.

Por otro lado, están las previsiones que, con el carácter de básicas, contienen la LMRFP y el resto de leyes básicas que el Estado pueda dictar al amparo del artículo 149.1.18.

Por último, están las normas que, con el mismo carácter, esto es naturaleza básica, pueda haber dictado el Estado en desarrollo de las anteriores normas, y entre las que se encuentran gran parte del 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 local²⁹ o el Real Decreto

para la determinación de las normas básicas, también el Gobierno de la Nación puede hacer uso de su potestad reglamentaria para regular por Decreto alguno de los aspectos básicos de una materia o, con mayor razón, a través de un Decreto Legislativo cuando se trate de una materia sobre la que el Estado tienen competencia para aprobar las normas básicas (FJ 2). Esta naturaleza básica se ha venido atribuyendo a algunas de las disposiciones contenidas en el Título VII del RD 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, al establecer la Disposición final séptima, apartado 1,b) del mismos que en las materias reguladas por los títulos VI y VII se inferirá el carácter básicos de sus preceptos conforme a su naturaleza o según disponga la legislación estatal vigente en aquéllas". Sin embargo, la STC 385/1993, de 23 de diciembre ha declarado inconstitucional el inciso "conforme a su naturaleza o" de esta Disposición, por ser incompatible con los requisitos que se exigen para considerar básica una norma, ya que difiere la determinación de lo básico a una actividad hermenéutica que es incompatible con el principio de seguridad jurídica (Fj. 6)". De este modo se ha entendido que sólo tendrán naturaleza básica, además de los preceptos expresamente enunciados por el apartado 1,a) de la disposición final séptima, aquellos que según disponga la legislación estatal vigente deban de tenerla.

1174/1987, de 18 de septiembre, sobre régimen jurídico de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional.

En cuanto a la prelación jerárquica, y para el supuesto de que surgiese un conflicto entre las normas básicas de régimen local y las normas básicas de función pública, el artículo 92.1 de la LBRL da preferencia a sus preceptos respecto a los generales de la LMRFP³⁰, al establecer que

“Los funcionarios al servicio de la Administración local se rigen, en lo no dispuesto por esta ley, por la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas en los términos del artículo 149.1.18 de la Constitución”.

A.2. Normas de desarrollo

A.2.1. Normas autonómicas

Siguiendo el esquema apuntado por la CE de 1978, serán las Comunidades Autónomas las encargadas de desarrollar, en segunda instancia, el régimen jurídico de los funcionarios locales.

Del mismo modo que el Estado podía incidir en esta materia a través de diversos títulos competenciales y, por tanto, a través de diferentes disposiciones normativas, las Comunidades Autónomas podrán desarrollar su competencia normativa a través de la legislación que dicten en materia de régimen local, primero, y la legislación autonómica sobre función pública en segunda instancia³¹. En el caso gallego, se sigue fielmente esta prelación de fuentes, siendo la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración local de Galicia (LALG) la encargada de regular directamente el régimen jurídico de los funcionarios locales³²,

³⁰ CARRASCO CANALS, C. (“Los funcionarios propios y otros empleados locales” en Tratado de Derecho Municipal, vol. II..., p. 2130) explica la causa de esta prelación en los siguientes términos “No es intención ahora de discutir la lógica subsidiariedad de la Ley de Medidas, en virtud del carácter de ley general frente a una ley especial de régimen local, que además ambas normas se hacen en virtud del mismo imperativo constitucional, el art. 149.1.18, si bien el cumplimiento de la ley local es más acorde con el mandato de la Constitución, pues se perfecciona in totum frente a la Ley de Medidas, que primero se concibió urgente; luego básica, sensiblemente en un 60 por 100 de su contenido; después provisional, declarado en su propia explicación de preámbulo, y, por último, la urgente gestación, pues así fue concebida inicialmente, como se ha dicho reiteradamente”.

³¹ LLISSET BORRELL F. y GRAU AVILA, S. op. cit., p. 178.

³² La ley mencionada dedica los artículos 238 a 241 a la regulación de los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional, limitándose en ellos a concretar el grado de atención que se debe de prestar en esos procedimientos de selección y de provisión de puestos al conocimiento de las especificidades de la organización territorial, normativa autonómica y lengua gallega. A los demás funcionarios de carrera la ley les presta más atención (artículos 242 a 248), si bien se va a limitar a reproducir la mayoría de las previsiones establecidas

con carácter de básicas por el Estado e introduciendo algunas novedades, aunque pocas, como, por ejemplo, la previsión de una nueva escala de gestión (Grupo B) dentro de la escala de administración general, lo que hasta ahora era una verdadera carencia de la normativa estatal.

³³ Esta ley fue modificada sustancialmente por las Leyes de 8 de marzo de 1991, de 24 de julio de 1992, 14 de abril de 1993, 30 de mayo de 1994 y 10 de abril de 1995.

³⁴ En este ámbito cabe destacar el Decreto de 30 de julio de 1990 de la Generalitat (modificado por el Decreto de 7 de enero de 1991) por el que se aprobó el Reglamento de personal al servicio de las entidades locales catalanas, y que contiene una sistemática reglamentación de esta materia.

³⁵ En efecto el 20 de marzo de 1991 la Administración gallega dictó un conjunto de Decretos (Reglamentos de selección del personal, provisión de puestos de trabajo, promoción profesional y promoción interna, situaciones administrativas y de régimen disciplinario) en los que se desarrollaban las previsiones iniciales de la LFPG aprobada en el año 1988. Sin embargo, estos Decretos no fueron adaptados a las sucesivas modificaciones que sufrió la Ley en los años 91 a 95, por lo que gran parte de sus previsiones pueden entenderse derogadas.

³⁶ Vid. en este sentido, PAREJO ALFONSO, L. *Garantía institucional y autonomías locales...* op. cit., p. 154.

³⁷ Vid. ARRONIZ, A. "La organización comarcal" *Autonomías*, n.º 21, 1996, p. 148

³⁸ FERNÁNDEZ FARRERES, G. "La potestad local de autoorganización: contenido y límites", en *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I, Civitas, Madrid, 1988, p. 738.

³⁹ Vid. SÁNCHEZ GOYANES, E. "La potestad normativa del municipio respecto al régimen de su organización y personal", *REALA*, n.º 273, p. 151.

mientras que la Ley 4/1988, de 26 de mayo de la Función Pública de Galicia (LFPG), sólo será aplicable en aquellas cuestiones que no regule la primera³³.

Junto a estas normas con rango de ley se encuentran las normas reglamentarias que éstas puedan haber dictado como complemento y desarrollo de las primeras. Hasta el momento son muy pocos, por no decir inexistentes, los supuestos en los que las CCAA han desarrollado su potestad reglamentaria respecto de los funcionarios locales³⁴. Así, en Galicia las normas reglamentarias dictadas hasta el momento tienen un carácter general, desarrollan la LFPG y, en esa medida, no contemplan la específica situación de los funcionarios locales. Además la mayor parte de estas han sido derogadas implícitamente por las sucesivas modificaciones sufridas por la LFPG, por lo que difícilmente van a aportar solución alguna a los problemas que se plantean en este artículo³⁵.

A.2.2. Normas locales

El poder normativo autonómico tiene un claro límite en el respeto al derecho de las propias entidades locales de autoorganizar y autoordenar su propia estructura personal. Así, la descripción del marco normativo de la función pública local no se agota con la relación de normas que acabamos de mencionar, sino que también deben de tenerse en cuenta las normas organizativas propias de cada entidad local.

No cabe duda que el poder más íntimo y vinculado al reconocimiento de la autonomía local a una entidad local es el reconocimiento de su potestad de autoorganización³⁶. Autoorganizarse comporta el dominio del propio espacio administrativo, en el sentido de poderlo ordenar, estructurar y adaptar a las circunstancias geográficas, sociológicas y culturales del ente local³⁷. Este dominio se concreta, a su vez, tal y como ha destacado Fernández Farreres, "no sólo en la determinación de la estructura organizativa al servicio de los fines propios y específicos del Ente, sino también en la fijación misma de los criterios y reglas ordenadoras de su funcionamiento, de manera que "libertad de organización" y "libertad de funcionamiento" constituyen las dos manifestaciones en que substancialmente se resume la capacidad de autoorganizarse³⁸. De este modo, las fuentes autónomas del Derecho local afluyen, en primer lugar, desde el campo de la organización interior de la respectiva Corporación³⁹.

Así pues, y con carácter general, el diseño organizativo que establezcan las instancias superiores no puede tener un carác-

ter agotador; de otro modo, nos situaríamos ante una paradójica contradicción, pues, por una parte, se reconocería a las entidades locales potestad para autoorganizarse y, por otra, se cercenaría dicha posibilidad regulando agotadoramente la forma de integración de los órganos de gobierno y el régimen jurídico del personal propio de los entes⁴⁰. Así lo ha entendido el propio legislador estatal quien, en un primer momento, ha llegado a colocar en el orden de prelación de fuentes del ordenamiento jurídico local los reglamentos orgánicos de los entes locales por encima de las propias leyes autonómicas (art. 5 LBRL). Esta posibilidad fue declarada inconstitucional por la STC 214/1989, al haber dado el legislador estatal primacía a un reglamento orgánica frente a las leyes autonómicas. Con todo, el alto tribunal no acertó a señalar cuál es el concreto margen de maniobra que en desarrollo de su potestad de autoorganización va a quedar a las entidades locales, lo que va a traducirse, en la práctica, en una reducción de su ámbito de actuación.

Dentro del concepto de organización interior, como ámbito propio del desarrollo de la potestad autoorganizatoria, cabe distinguir, siguiendo a Sánchez Goyanes, los siguientes campos o parcelas: organización interna en sentido estricto, organización corporativa y todo lo relativo a los medios personales a través de los cuales la Corporación va a ejercer sus competencias⁴¹.

No ha sido en el campo del personal donde el desarrollo de las facultades de ordenación de la entidad local ha corrido mejor suerte. Las limitaciones que, de forma implícita, imponen un desarrollo abusivo de la potestad básica estatal y de desarrollo autonómico, el respeto íntegro de los derechos individuales de los trabajadores configurados legalmente tanto por el Estado como por las Comunidades Autónomas y la imposibilidad de establecer la reglamentación de este tema por la vía convencional han sido un freno insalvable para el pleno desarrollo de esta potestad. En consecuencia, puede afirmarse que hoy no existe una verdadera libertad de disposición normativa que dé sentido a la elaboración por las Corporaciones Locales de sus propios Reglamentos de Personal⁴². Reafirmando esta conclusión Lliset Borrell y Grau Ávila, han afirmado que

“Los reglamentos locales sobre la función pública ocupan, no sólo el último escalón normativo, sino que encuentran extraordinariamente menguado su contenido. Podría decirse que lo que el poder reglamentario local pierde en singularidades locales sobre la función pública lo gana en materia organizativa, manifestación sobresaliente de la autonomía local y condicionante en la práctica de no pocos aspectos funcionariales”⁴³.

⁴⁰ Vid. FERNÁNDEZ FARRERES, G. “La potestad local de autoorganización...” p. 745, BAYONA I ROCAMORA, A. “La organización territorial de Cataluña...” p. 13 o ARRONIZ, A. “La organización comarcal...” p. 149.

⁴¹ SÁNCHEZ GOYANES, E. “La potestad...” op. cit., p. 151.

⁴² Ibidem pp. 182 a 184.

⁴³ LLISSET BORRELL, F. y GRAU ÁVILA, S. op. cit., p. 178.

A.3. Normas supletorias

Por último, debemos de tener en cuenta que, al margen de acertadas o erradas interpretaciones constitucionales sobre la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3⁴⁴, en las que no viene al caso entrar en estos momentos, lo cierto es que en el momento presente y para el caso de que las Comunidades Autónomas y las entidades locales no ejerzan las potestades normativas que les corresponden, las diversas normas estatales no básicas incidentes sobre esta materia, tanto las relativas al régimen local como las relativas a la función pública, van a ser aplicables con carácter supletorio.

B. En concreto: normativa aplicable en relación a la composición de los órganos de selección de los funcionarios públicos locales

Siguiendo el esquema a que hemos hecho referencia en el apartado anterior, estamos en disposición de describir cuales son las normas que han de regir la composición de los órganos de selección de los funcionarios públicos locales para, a partir de ellas, hacer una análisis detallado de su contenido a la luz de los principios que hemos enunciado en el epígrafe primero.

Puede resultar sorprendente, hasta cierto punto, constatar como el legislador estatal no ha entendido que el establecimiento de un *mínimum normativo* que garantice el cumplimiento de los principios de imparcialidad y especialidad en la conformación de los órganos de selección forma parte del concepto de bases del régimen jurídico de los funcionarios públicos. Así, frente a la consideración de que los procedimientos de selección (art. 19.1 de la LMRFP) e incluso algunos aspectos accidentales de la formación y perfeccionamiento de los funcionarios (19.3) son elementos básicos de nuestro sistema de función pública, no va a ocurrir lo mismo con la conformación de los órganos de selección. Así, el hecho es que el único precepto en que se alude a los órganos de selección de los funcionarios públicos, el artículo 19.2, no tiene carácter básico, por lo que sólo será de aplicación supletoria. En el mismo se señala 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”.

⁴⁴ Como ha destacado MARTÍN REBOLLO, L. (Leyes administrativas, Aranzadi, 1997, pp. 125 a 127), la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal ha dado lugar a una doctrina del Tribunal Constitucional que ha ido evolucionando desde posiciones en las que se entendía implícitamente que había una competencia legislativa universal del Estado al amparo del artículo 149.3 (SSTC 7611983, de 5 de agosto o la 49/1984, de 5 de abril) a posiciones radicalmente opuestas según las cuales el Estado no puede dictar normas al amparo del artículo 149.3 con el fin de que las mismas sean supletorias, pues la cláusula de supletoriedad no es una cláusula atributiva de competencias (SSTC 118/1996, de 27 de junio y 61/1997, de 20 de marzo). Ahora bien, y en lo que a nosotros interesa, esta doctrina no ha implicado, por el momento, la declaración de inconstitucionalidad de ninguna de las normas que el Estado ha dictado con el carácter de supletorias en materia de función pública. No cabe duda, sin embargo, de que dicha doctrina, caso de mantenerse, puede tener importantes implicaciones ad futurum en esta materia, por el peso específico que en ella tienen las normas estatales aplicables supletoriamente.

La razón de esta, en mi opinión, exagerada autorrestricción normativa, al no considerar básico un precepto de esta naturaleza, podría encontrarse en una errónea interpretación de la jurisprudencia constitucional. Así, el TC en la Sentencia 87/1983, de 27 de octubre, al analizar las reglas que sobre composición de las Comisiones de Selección establecía el viejo RD 712/1982, de 2 de abril, sobre procedimiento de ingreso en la función pública local, afirmaba lo siguiente

“Que el artículo 103 de la CE es aplicable a todas las Administraciones Públicas es algo que no puede ponerse en cuestión, más de ello no puede colegirse –pues no es ésta la misión del precepto– que sus exigencias (o las de los otros preceptos) comportan un determinado esquema uniforme de las Comisiones seleccionadoras o un determinado sistema de publicación. Será preciso que el régimen de tales Comisiones garantice la capacidad de sus miembros para que su juicio sea libre, sin ceder a consideraciones externas, y que su nivel de preparación técnica sea lo suficiente para realizar la función seleccionadora y con la adecuada presencia local; mas dentro de estas coordenadas cabe mas de una respuesta a la hora de reglamentar la composición de las Comisiones, a las que se encomienda un papel principal en el procedimiento de ingreso en la Función Pública”.

Así pues, en el caso de las bases estatales, éstas deberán limitarse a fijar y garantizar, sólo a nivel de principios y de forma general, los principios generales a que nos hemos referido anteriormente, sin poder entrar, por ende, en la concreta configuración de los órganos de selección. Lo curioso es que, como hemos visto el artículo 19.2 LMRFP se limita únicamente a señalar principios generales, y a pesar de ello no va a tener carácter básico. Con todo, esto no significa que los órganos de selección no tengan que cumplir, con carácter general, los principios enunciados, pues como hemos visto en el apartado primero, estos son de naturaleza constitucional y por tanto de aplicación general. Más coherente, si cabe, es la propuesta del Anteproyecto de Estatuto Básico de la Función Pública, que no duda en calificar como básico su artículo 16.2 en el cual, de forma parecida al actual art. 19.2, esto es, garantizando a nivel de principios la imparcialidad y especialidad del órgano de selección, se establece que

“Las Administraciones Públicas regularán la composición y funcionamiento de los órganos de selección, que serán de naturaleza colegiada, garantizando la objetividad en su actuación y la idoneidad de sus integrantes. Les será de aplicación lo dispuesto en la normativa vigente sobre órganos colegiados y sobre abstención y recusación.

Las convocatorias podrán prever la designación de expertos que, en calidad de asesores del órgano de selección, actuarán con voz pero sin voto”.

Ahora bien, en el caso de los funcionarios locales estas aseveraciones deben ser concretadas, no sólo por la entrada en juego, como ya dije, de otra norma básica, la LBRL, sino también por la existencia de una clara división, en cuanto a su régimen jurídico, entre funcionarios con habilitación de carácter nacional y funcionarios propios de las entidades locales, por lo que el análisis de la normativa aplicable en esta cuestión lo haremos partiendo de la misma.

⁴⁵ Así lo ha entendido el propio legislador que, tal y como vamos a ver, cuando fija reglas sobre la selección de los funcionarios públicos se refiere siempre a la composición y designación de los órganos de selección.

⁴⁶ El Instituto de Estudios de Administración Local se suprimió y fue refundido con el Instituto Nacional de Administración Pública por el RD 143711987, de 25 de noviembre, en un nuevo Organismo Autónomo con el nombre de “Instituto Nacional de Administración Pública INAP. Este Real Decreto, a su vez, ha sido derogado por el Real Decreto 160/1995, de 3 de febrero por el que se regula, en la actualidad, la estructura y funcionamiento del Instituto Nacional de Administración Pública. De acuerdo con el artículo 6.5 la propuesta y ejecución de los procesos de selección de los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional le va a corresponder, dentro de la estructura orgánica del INAP, a la Subdirección General de Formación en Administración Local.

⁴⁷ Este Real Decreto ha sido modificado de forma sustancial por el RD 1732/1994, de 29 de julio, sobre provisión de puestos de trabajo de funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional. No se hace mención en el texto al TRRL por cuanto en su artículo 158 se hace una remisión expresa al RD mencionado al señalar que “La obtención de la habilitación de carácter nacional se regirá por lo dispuesto en el artículo 98 de la Ley 711985, de 2 de abril, y normas reglamentarias que la desarrollen”.

B.1. Normas aplicables a los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional

El carácter “nacional” de las escalas en que se agrupan estos funcionarios va a singularizar su régimen jurídico respecto del resto de funcionarios autonómicos y locales y muy singularmente el sistema de acceso a las mismas, pues se trata de unos funcionarios con una naturaleza jurídica que podríamos calificar de “mixta”, entre local y estatal.

La necesidad de garantizar el “carácter nacional” de estos funcionarios unido a la calificación como básica de su propia existencia va a llevar a que la LBRL reserve en exclusiva al Estado la selección de dichos funcionarios, selección que, entendida como concepto general, supone no sólo la ejecución del procedimiento selectivo sino también la fijación de las reglas materiales que deben regirlo y singularmente la composición de los tribunales que han de juzgar las pruebas⁴⁵. En este sentido el artículo 98 de la LBRL establece en su apartado 1 que

“La selección, formación y habilitación de los funcionarios a que se refiere el número 3 del artículo 92 corresponde al *Instituto de Estudios de Administración Local* (hoy INAP), conforme a las bases y programas aprobados reglamentariamente”⁴⁶.

Por su parte el apartado 2 de este mismo posibilita la descentralización de las pruebas selectivas en los siguientes términos

“Podrán descentralizarse territorialmente la realización de las pruebas de selección para el acceso a los cursos de formación en relación con las Corporaciones de determinado nivel de población, en los términos que establezca la Administración del Estado”.

En desarrollo de estas previsiones se ha dictado el Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se establece el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional⁴⁷.

Para una comprensión adecuada de las reglas que se deben de aplicar para el acceso a las diversas escalas en que se integran los funcionarios con habilitación de carácter nacional es preciso, primeramente, conocer cuales son éstas. De acuerdo con el artículo 20 la habilitación de carácter nacional se estructura como una Escala singularizada subdividida en diversas subescalas, subdivididas, a su vez, en diferentes categorías, de acuerdo con el siguiente cuadro:

Subescalas	Categorías
Secretaría	Entrada o Superior
Intervención-Tesorería	Entrada o Superior
Secretaría-Intervención	No hay

El RD 1174/1987 distingue el acceso a las subescalas de Secretaría, categoría de entrada, Intervención-Tesorería, categoría de entrada y Secretaría-Intervención del acceso a la categoría superior en las subescalas de Secretaría e Intervención-Tesorería:

■ En el primer caso, esto es en la subescala de Secretaría-Intervención, Secretaría e Intervención-Tesorería, categoría de entrada, el ingreso se llevará a cabo mediante el siguiente sistema: (1) en primer lugar, la superación de unas pruebas selectivas que se realizarán mediante los procedimientos de oposición o concurso-oposición conforme a las bases y programas aprobados por el MAP. Estas pruebas, que deberá realizar el INAP, podrán, como ya dijimos ser descentralizadas territorialmente; (2) en segundo lugar, quienes superen las pruebas selectivas serán nombrados funcionarios en prácticas y pasarán a realizar un Curso de formación en el INAP o en el Instituto o Escuela de funcionarios de las Comunidades Autónomas, que así lo hayan convenido. La superación del curso de formación supondrá el ingreso en la subescala correspondiente (art. 21 RD 1174/1987).

■ En el segundo caso, esto es en las subescalas de Secretaría o Intervención-Tesorería, categoría superior, el ingreso, al que sólo podrán acceder los funcionarios con habilitación de carácter nacional que posean la categoría de entrada, se llevará a cabo, de acuerdo con el artículo 24 del RD 1174/1987, mediante los siguientes procedimientos: a) la superación de unas pruebas de aptitud en el INAP, previa convocatoria pública, la mitad de las plazas a proveer b) por concurso de méritos el resto de las plazas.

A pesar de la regulación, ciertamente minuciosa, que recoge el RD a que me estoy refiriendo, lo cierto es que nada se dice en él sobre cuales hayan de ser las reglas a aplicar a los órganos encargados de la selección de dichos funcionarios. Sólo una cuestión parece quedar clara, que es el Estado, a través del INAP, la

Administración encargada de la selección, y que dicha responsabilidad en la selección, puede ser descentralizada en el supuesto de ingreso en las subescalas de entrada.

Avanzando un paso más en el tortuoso camino de intentar precisar cuales son las normas aplicables a esta cuestión, nos encontramos con dos Resoluciones que desarrollan, a su vez, las previsiones del Real Decreto 1174/1987 que acabamos de mencionar y en las que sí se precisa, si bien de forma ambigua, algo más sobre las normas a aplicar a los órganos de selección de estos procesos selectivos. Veamos cada una de ellas:

(1) Por Resolución de 2 de junio de 1993 se establecen las bases generales y los programas a que deberán ajustarse las convocatorias de pruebas selectiva para el acceso a las subescalas de funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional categoría de entrada. En su base séptima se establece lo siguiente

“El INAP establecerá el número de Tribunales que han de juzgar las pruebas selectivas y sus miembros serán designados, en su caso, de conformidad con los convenios suscritos con las Comunidades Autónomas”.

Esta Resolución, sin resolver definitivamente la cuestión de cómo se deben de conformar los Tribunales, nos pone sobre su pista en tanto que parece, y digo parece pues los términos en que se expresa son ambiguos, que la designación se establecerá de acuerdo con lo que dispongan los convenios suscritos con las Comunidades Autónomas, sin establecerse regla alguna para el supuesto de ausencia de convenio. Podría deducirse, por tanto, que por la vía del convenio podrían establecerse reglas singulares relativas a la forma en que se han de integrar estos Tribunales, solución que, en mi opinión, no resulta del todo satisfactoria, en la medida en que nos encontramos, como vengo reiterando, ante funcionarios con una habilitación de carácter nacional, cuya selección no puede, en modo alguno, dejarse al albur de unos órganos cuya conformación se va a establecer de forma singularizada en cada Comunidad Autónoma. Una solución en este sentido chocaría abiertamente con toda lógica jurídica, pues no tendría sentido calificar de básica la materia, sustraer, por tanto esta competencia a las Comunidades Autónomas, para, de algún modo, devolvérsela por la curiosa vía de la firma de convenios singulares, convenios que, en algunos casos, carecen incluso de un valor normativo directo.

Por el contrario, entiendo que con la alusión a que los miembros de los Tribunales serán “designados” de conformidad con los convenios que se suscriban con las CCAA se apela, solamente,

a la designación formal de cada miembro del Tribunal y no a la fijación de las reglas que rigen tal designación. De acuerdo con esta interpretación, la designación de los miembros se vería acotada por las reglas generales que pueda haber fijado el Estado, y que, de conformidad con lo establecido por la base primera de la Resolución de 1993 serán las mismas que para los funcionarios estatales establece la LMRFP y el Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración General del Estado y de Provisión de puestos de Trabajo (RGIPP)⁴⁸. De este modo, el ámbito de disponibilidad de las Comunidades Autónomas en esta materia se limita a la posibilidad de convenir la designación formal de los miembros de los Tribunales, de acuerdo con las reglas materiales que haya fijado el Estado.

(2) Por su parte, por Resolución de 13 de mayo de 1991 se han aprobado las bases generales a que deberán ajustarse las convocatorias de los procedimientos selectivos de acceso a la categoría superior de las subescalas de Secretaría e Intervención-Tesorería. En este caso, de acuerdo con lo dispuesto en la base quinta, tanto la designación de los miembros de los Tribunales como la determinación de su conformación van a corresponderle al *Presidente*⁴⁹ del INAP, sin que quepa posibilidad alguna de descentralización. Esta solución no parece tampoco muy correcta, y ello porque no resulta ajustado al principio de legalidad, el cual debe presidir toda actuación de la Administración Pública⁵⁰, que a través de actos administrativos generales, como

⁴⁸ La base primera a que he aludido establece que en todo lo no previsto por las bases de la Resolución será de aplicación el RD 2223/1984, de 19 de diciembre, por el que se aprobó el anterior RGIPP y que fue derogado por el mencionado en el texto.

⁴⁹ De acuerdo con el Real Decreto 16011 995, de 3 de febrero por el que se regula la estructura orgánica del INP, la figura del Presidente ya no existe por lo que esta facultad corresponderá, en su caso, al Director del INPA, sin perjuicio de las competencias que el Real Decreto 16011995 atribuye a la Subdirección General de Formación en Administración Local.

⁵⁰ En este sentido, resultan muy esclarecedoras las opiniones de GARCÍA DE ENTERRÍA E. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (Curso de Derecho Administrativo, vol. I, 7ª ed., Civitas, 1996, p. 430) en el sentido de que toda actuación de la Administración pública debe estar sometida al Derecho, no existiendo para la Administración pública espacios francos o libres a la ley y al derecho. Para ellos "no hay en Derecho español ningún "espacio franco o libre de Ley" en que la Administración pueda actuar con un poder ajurídico y libre. Los actos y las disposiciones de la Administración, todos, han de "someterse a Derecho", han de ser "conformes" a Derecho. El desajuste, la disconformidad, constituyen "infracción del Ordenamiento jurídico" y les priva actual o potencialmente (distinción entre nulidad y anulabilidad), de validez. El Derecho no es, pues, para la Administración una linde externa que señale hacia fuera una zona de prohibición y dentro de la cual pueda ella producirse con su sola Libertad y arbitrio. Por el contrario, el Derecho condiciona y determina, de manera positiva, la acción admi-

nistrativa, la cual no es válida si no responde a una previsión normativa... El principio de legalidad de la Administración opera, pues, en la forma de una cobertura legal de toda la actuación administrativa: sólo cuando la Administración cuenta con esa cobertura legal previa su actuación es legítima (en estos términos, por lo demás ya comunes, la Sentencia de 3 de enero de 1979: "el Derecho objetivo no solamente limita la actividad de la Administración, sino que la condiciona a la existencia de una norma que permita esa actuación concreta, a la que en todo caso debe ajustarse").

son las convocatorias de pruebas selectivas⁵¹, se establezcan las reglas que deben presidir una cuestión tan importante para los procesos selectivos como es la de determinar la composición de los órganos de selección; sobre todo cuando, al igual que en el caso anterior, la propia Resolución prevé la aplicación supletoria del RGIPP y de la LMRFP para el caso de que exista alguna laguna⁵². Consecuentemente parece más ajustado a derecho que la tarea del Director del INAP se limite a concretar en el acto de designación y nombramiento del Tribunal las reglas generales que haya establecido el Estado a través de sus potestades normativas.

En conclusión, las reglas y principios que deben presidir la conformación de los Tribunales de selección de funcionarios locales con habilitación de carácter nacional son las establecidas por el Estado a través de las previsiones contenidas en la LMRFP y el RGIPP, sin perjuicio, eso sí, de que, bien sea a través de convenios suscritos entre el Estado y las Comunidades Autónomas, bien sea a través de las sucesivas convocatorias de procedimientos selectivos, dichas reglas sean concretadas o precisadas en cada momento, en cuanto a quien haya de designar a cada miembro.

Por su parte la LALG se limite a establecer en su artículo 239 que

“A Escola Galega de Administración Pública ocuparase da selección e formación dos funcionarios con habilitación nacional nos termos do convenio que subscriba co Instituto Nacional de Administración Pública”.

Obviamente, y de acuerdo con lo establecido por la normativa básica estatal, hay que entender que por “selección” se está aludiendo a la realización de las operaciones materiales necesarias,

⁵¹ Al respecto ALEGRE AVILA, J.M. op. cit., p. 30 ha señalado que “es conocido que las convocatorias de oposiciones son el prototipo de acto administrativo general (artículo 46.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo) (cfr. sobre extremo L. MARTÍN-RETORTILLO. Actos administrativos generales y Reglamentos. Sobre la naturaleza de la convocatoria de oposiciones RAP, nº 40, 1963, pp. 225 y ss.) especie que, no obstante la presencia de una pluralidad indeterminada de destinatarios, participa del género común de los actos administrativos en la medida en que, de acuerdo con el básico criterio ordinalista, no se incorpora al ordenamiento jurídico”. Del mismo modo SÁNCHEZ MORÓN, M. (Derecho de la función... op. cit., p. 135) considera a las convocatorias como meros actos de trámite favorables y susceptibles de ser impugnados ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa.

⁵² La base primera de esta Resolución establece que la convocatoria de los procedimientos selectivos a que nos estamos refiriendo deberán ajustarse “a lo establecido en el Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre; a las bases contenidas en esta Resolución y, supletoriamente, al Real Decreto 2223/1984, de 19 de diciembre”, RD que ha sido derogado y sustituido, como ya dijimos, por el actual RGIPP.

puesto que como hemos visto la fijación de las reglas de fondo que hayan de regir dicha selección corresponde al Estado, el cual podrá, si así lo estima oportuno, delegar o descentralizar algunas de sus competencias, vía convenio, en los Institutos o Escuelas de funcionarios de las Comunidades Autónomas.

En el caso de Galicia, el Convenio de cooperación suscrito entre el Instituto Nacional de Administración Pública y la Escola Galega de Administración Pública el 27 de julio de 1988⁵³, partiendo del reconocimiento de que le corresponde en exclusiva al INAP la selección, formación y perfeccionamiento de los funcionarios con habilitación de carácter nacional y, al amparo de lo establecido por el artículo 98.2 de la LBRL, establece en su cláusula primera lo siguiente:

“En relación con el proceso de selección de personal que va a acceder a la escala de habilitación de carácter nacional, siempre que el número de candidatos así lo aconseje, corresponderá a la Escola Galega de Administración Pública la designación de los componentes de los tribunales que juzgaran sus pruebas selectivas. En dichos tribunales, con objeto de garantizar la indispensable homogeneización en la aplicación de los criterios clasificadores, al menos dos quintos de sus componentes serán nombrados por el Instituto Nacional de Administración Pública. En los tribunales que juzguen las pruebas no descentralizadas podrá estar representada la Escola Galega de Administración Pública en los términos que establezca el Instituto Nacional de Administración Pública con carácter general para los institutos y escuelas de funcionarios de las Comunidades Autónomas con las que suscribió convenio de colaboración”.

La posibilidad de que pueda ser la Escola Galega de Administración Pública, en el marco de las competencias en ella descentralizada, quien designe tres quintos de los miembros de los tribunales, no supone, en modo alguno, una alteración de las reglas que hayan de regir en la conformación de los mismos, que serán aquéllas que establezca el Estado, ni, por tanto, contradice la conclusión a que hemos llegado anteriormente.

Ahora bien, la atribución en exclusiva al Estado de la competencia para la selección de los funcionarios habilitados podría entenderse que supone la exclusión total de las entidades locales y casi total de las CCAA, con los matices que permite la descentralización. Sin embargo, entendiendo, en un sentido amplio, que el proceso selectivo de un funcionario no concluye hasta que éste pasa a ocupar un puesto de trabajo concreto, la participación tanto de las Comunidades Autónomas como de las Entidades locales queda garantizada. En opinión de Rivero Ysern

⁵³ Se trata de un Convenio marco y genérico, en el que junto a las previsiones relativas las cuestiones tratadas en este artículo se establecen otras cláusulas generales relativas a la colaboración institucional en la formación y selección del personal al servicio de la Comunidad Autónoma de Galicia y el del Estado, organización de jornadas y seminarios, utilización de locales, etc.

“El sistema de provisión de puestos de trabajo para estos funcionarios permite distinguir dos aspectos distintos: de un lado, la obtención de una habilitación uniforme, para acceder a los puestos de trabajo que a estos funcionarios se reservan. Esta función es asumida con carácter de exclusividad por el Estado. Con posterioridad a la obtención de esta habilitación, ser cada Comunidad Autónoma la que, mediante de méritos y completando unas normas básicas para estos concursos fijadas por el Estado, lleven a cabo la provisión de los puestos de trabajo. En esta fase de concreta provisión, intervienen las Entidades locales a quienes se permite agregar un baremo de méritos específicos, que no podrá superar, en ningún caso, el 2s por 100 de la puntuación máxima corresponde al baremo general”⁵⁴.

Esta reflexión podrá ser, paralelamente, aplicable al concepto de “selección”. Pues bien, sólo partiendo de este concepto amplio de selección, el principio de “naturaleza o impronta local” de los órganos de selección puede entenderse garantizado. Así, el artículo 21 del Real Decreto 1732/1994, de 29 de julio, por el que se aprueba el régimen jurídico de la provisión de puestos de trabajo de la Administración local reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional establece en su apartado primero que

“El tribunal de valoración, de composición mayoritariamente técnica, será nombrado por la Corporación. Su Presidente lo será el de ésta o un miembro de la misma en quien delegue y estará compuesto por un número par de vocales, uno de los cuales será nombrado a propuesta de la Comunidad Autónoma, si ésta desea ejercitar tal facultad.

Uno de los vocales, al menos, tendrá la condición de habilitado de carácter nacional de igual o superior categoría que la del puesto convocado.

La composición del tribunal especificará el vocal que asumirá las funciones de Secretario”.

Con todo, la necesidad de centrar el objeto de este artículo en el análisis de los Tribunales o Comisiones de Selección que permiten el acceso a la condición de funcionario y no tanto el de las Comisiones o Tribunales encargados de enjuiciar los procedimientos de provisión de puestos, va a limitar el análisis de esta previsión.

B.2. Normas aplicables a los restantes funcionarios de las Corporaciones locales

En cuanto a los restantes funcionarios de las Corporaciones Locales, o “funcionarios propios” de las mismas, la LBRL va a adoptar, como no podía ser de otro modo, una solución diametralmente opuesta a la adoptada respecto de los funcionarios

⁵⁴ RIVERO YŞERN, J.L. Manual de Derecho Local. Civitas, Madrid, 1993, p. 291.

habilitados. Si en el caso de los funcionarios habilitados la responsabilidad y, por tanto, la competencia en materia de selección correspondía a la Administración del Estado a través del INAP, en el caso de los funcionarios propios dicha responsabilidad se le va a encomendar de forma directa a las propias Corporaciones implicadas, eso sí, dentro de las reglas que con el carácter de básicas fije el Estado. Así lo establece claramente el artículo 100 de la LBRL al señalar en sus apartados 1 y 2.a) que

“1. Es de competencia de cada Corporación local la selección de los funcionarios no comprendidos en el número 3 del artículo 92.

2. Corresponde, no obstante, a la Administración del Estado, establecer reglamentariamente:

a) Las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección y formación de tales funcionarios”.

Y así lo reitera el artículo 102.1, cuando establece que

“Las pruebas de selección y los concursos para la provisión de puestos de trabajo, a que se refiere el presente capítulo, se regirán por las bases que apruebe el Pleno de la Corporación”.

De acuerdo con estas previsiones, el Estado ha dictado el RD 896/1991, de 7 de junio que tiene como finalidad fijar las reglas básicas y los programas mínimos del procedimiento de selección de los funcionarios de Administración local. En esta disposición, a diferencia de lo que ocurría en el caso de los funcionarios con habilitación, sí se van a prever algunas reglas sobre la conformación de los órganos de selección, si bien, conviene adelantar que no todas van a tener idéntica naturaleza. Por el contrario, la disposición final primera de este RD establece que sólo van a constituir normas básicas algunas de las disposiciones contenidas en el mismo, mientras que otras sólo serán de aplicación supletoria respecto de la legislación específica que dicten las Comunidades Autónomas en esta materia. Con ello el Real Decreto no hace más que recoger y concretar lo que en su día había establecido el Tribunal Constitucional a nivel de principio en su Sentencia 87/1983, así como la previsión que, con carácter general y dudosa naturaleza básica⁵⁵, establece el TRRL en su artículo 134.2, al referirse en los siguientes términos a la selección, en general, de los funcionarios locales

“Serán aplicables las normas de la presente Ley, y las que dicte el Estado en uso de las autorizaciones contenidas en los artículos 98.1 y 100.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril; en lo no previsto en ellas, la reglamentación que para el ingreso en la función pública establezca la respectiva Comunidad Autónoma, y supletoriamente, el Real Decreto 2223/1984, de 19 de diciem-

⁵⁵ Ya hemos dicho que, de acuerdo con lo establecido por la STC 385/1993, de 23 de diciembre sólo tendrán naturaleza básica aquellos preceptos que según disponga la legislación estatal vigente deban tenerlo. Pues bien, este precepto parece entrar, tal y como veremos, en abierta contradicción con lo establecido por la propia LBRL, de ahí que dudemos de su naturaleza básica.

bre, (en la actualidad es el RD 364/1995, de 10 de marzo) por el que se aprueba el Reglamento general de ingreso del personal al servicio de la Administración del Estado”.

Ahora bien, la atribución tanto por el TRRL como por su disposición final primera de naturaleza supletoria de la normativa que dicten las CCAA a gran parte de las reglas establecidas en el RD 896/1991, aún siendo coherente con la jurisprudencia constitucional, deja abierta una cuestión que puede provocar en el futuro notables conflictos, a saber: si al Estado corresponde fijar la normativa básica, y a las Comunidades Autónomas, según se desprende de forma implícita de la disposición final analizada, la normativa de desarrollo, ¿cual es el ámbito de actuación que corresponde a las Entidades Locales en esta materia?, o de otro modo, ¿pueden las Entidades locales fijar, dentro del respeto a las reglas básicas establecidas por el Estado, reglas singulares que contradigan las disposiciones de desarrollo que eventualmente dicten las Comunidades Autónomas?

La respuesta a estas interrogantes debe, en mi opinión, partir de una premisa básica, a la que ya nos hemos referido, y es que, de acuerdo con la LBRL (artículo 100), corresponde en exclusiva a cada Corporación Local la selección de su personal. No podemos olvidar tampoco que, tal y como apuntamos en el apartado II, el desarrollo normativo por parte de las CCAA de la normativa estatal tiene, en el ámbito de la función pública local, un claro límite en el respeto de las potestades autoorganizatorias ínsitas al concepto de autonomía local, y entre las que se encuentra la selección de una parte del personal que haya de prestar sus servicios en ellas y que por tanto vaya a integrar y dar vida a la propia organización administrativa local. Por último, la realidad pone de manifiesto como la diversidad de entidades locales existentes, diversidad que en el plano del personal alcanza un alto grado de intensidad (así podemos encontrarnos desde municipios incapaces, incluso, de sostener por sí solos a un secretario, hasta con municipios o Provincias con unos recursos humanos iguales o superiores al de algunas Comunidades Autónomas), hace aconsejable el que, en alguna medida, sean las propias entidades quienes controlen su propia política de personal de acuerdo con sus singulares circunstancias.

Fijadas estas coordenadas, es, sorprendentemente, el propio RD 861/1991 el que en su Exposición de motivos apunta la solución a las interrogantes planteadas. En él se afirma que

“La diversidad de Entes locales, su peculiar organización y la incidencia que la selección de los funcionarios tiene en la movilidad de los mismos, hace necesario un marco común lo su-

ficientemente flexible para adecuar las bases concretas de selección de los funcionarios locales a su realidad específica; sin perjuicio de que por aquéllas se arbitren las medidas apropiadas para la participación de los representantes sindicales en el desarrollo de los procesos selectivos. En este contexto de flexibilidad, las Comunidades Autónomas podrán adicionar a los contenidos mínimos fijados en este Real Decreto el conocimiento de su lengua propia, según lo previsto en su legislación de normalización lingüística”.

Fijación de un marco flexible y mínimo con el fin de garantizar el respeto a la autonomía y diversidad de los entes locales parece ser, pues, el fin que guía esta norma, y no tanto la garantía de diversidad de las CCAA a las que en la exposición de motivos se les reserva un papel secundario circunscrito a la posibilidad de “adicionar a los contenidos mínimos fijados en este Real Decreto el conocimiento de su lengua propia, según lo previsto en su legislación de normalización lingüística”.

Esta interpretación del sentido último de esta norma es, en mi opinión, la que resulta más ajustada a la previsión de la LBRL de que hayan de ser las propias Corporaciones implicadas las que seleccionen su personal respetando “no obstante”, como dice expresamente el artículo 100, las reglas básicas y programas mínimos que fije el Estado reglamentariamente. La no alusión, en ningún momento, a la posible normativa que las CCAA puedan dictar, así como el carácter excepcional de la intervención estatal, conducen claramente a la conclusión apuntada. Además, si otra cosa se hubiese querido prever creo que se podría haber dicho bien expresamente, tal y como ocurre, por ejemplo, respecto de la estructura orgánica de las entidades locales, supuesto en el que aún reconociéndose la competencia de los municipios para el establecimiento y regulación de los órganos complementarios del mismo no se duda en reconocer, asimismo, la competencia del legislador autonómico para establecer también una organización municipal complementaria a la de la LBRL⁵⁶, o bien tácitamente, como ocurre en relación a las reglas para la provisión de puestos de trabajo que serán, según el artículo 101 LBRL “las normas que regulen estos procedimientos en todas las Administraciones públicas”, con lo que se está dando entrada también al legislador autonómico.

Esto no significa, obviamente, conculcar las posibilidades de desarrollo normativo de las Comunidades Autónomas en materia de personal al servicio de las entidades locales, sino reservar un concreto espacio, el relativo a la selección, a la libre disponibilidad de las entidades locales, dentro eso sí, del marco básico que fija el Estado.

⁵⁶ En efecto, el artículo 20.1 de la LBRL tras reconocer como órganos necesarios del municipio al Alcalde, los Tenientes de Alcalde, el Pleno y en algunos casos la Comisión de Gobierno, establece en su apartado c) que “El resto de los órganos, complementarios de los anteriores, se establece y regula por los propios Municipios en sus Reglamentos orgánicos, mientras que en su apartado 2 se dice que sin perjuicio de lo dispuesto en la regla c) del número anterior, las leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local podrán establecer una organización municipal complementaria de la prevista en este texto legal, que regirá en cada Municipio”.

Así parece haberlo entendido el legislador autonómico gallego, el cual se ha limitado a establecer en el artículo 233.4 de la LALG que

“A selección efectuarase de conformidade coas regras básicas, cos programas mínimos e coa titulación contida na normativa básica do Estado. O Pleno da Corporación local aprobará as bases.

Os procedementos de selección cuidarán especialmente a conexión entre o tipo de probas que hai que superar e a adecuación ós postos de traballo que se vaian desempeñar, incluíndo, para tal efecto, as probas prácticas que cumbran”.

Con todo, y a pesar de estas previsións, entiendo que las Comunidades Autónomas también van a poder intervenir en la selección de los funcionarios locales:

1) En primer lugar, dictando normas que puedan incidir sectorialmente en esta materia y cuyo fin es el de garantizar competencias reconocidas constitucional y estatutariamente como propias de las CCAA. En efecto, la necesidad de garantizar el desarrollo de ciertas competencias autonómicas de naturaleza sectorial, va a suponer el que en su desarrollo las leyes autonómicas establezcan previsións en relación a la selección del personal de las Corporaciones locales. Estas previsións, sin embargo, no pueden suponer un desapoderamiento total de la competencia local en la materia, sino una simple modulación o precisión de la misma condicionada o determinada por el necesario respeto de principios públicos tan respetables como el propio principio de autonomía local y que podría, en algunos casos, condicionar tanto los contenidos de los programas exigidos a los candidatos como la designación de alguno de los miembros de los Tribunales, con el fin de garantizar, normalmente, una especial cualificación de los candidatos seleccionados que garantice, a su vez, una correcta ejecución y desarrollo, en el plano local, de las competencias autonómicas.

Incluso el propio RD prevé esta posibilidad al contemplar en su Exposición de motivos la posibilidad de que las Comunidades Autónomas adicione los contenidos mínimos que fije el Estado “el conocimiento de la lengua propia”⁵⁷.

Ejemplos más claros de esta “penetración” competencial sectorial en las competencias autoorganizativas locales los ofrecen materias tales como la de policía local o la de archivos. Así, la Ley 3/1992, de 23 de marzo, de Coordinación de policías locales de Galicia, de acuerdo con las competencias transferidas a la Comunidad Autónoma de Galicia por la LO 2/1986, de Cuerpos y Fuerzas de seguridad del Estado, establece en su artículo 21 que

⁵⁷ En Galicia esta posibilidad no ha sido, sin embargo, desarrollada hasta este momento a pesar de que tanto la Ley 5/1988, del uso del gallego como lengua oficial por las entidades locales como la Ley de Administración Local de Galicia amparan de algún modo dicha posibilidad. Así tanto la primera (art. 2.1) como la segunda (art. 7.3) establecen que “A Xunta de Galicia impulsará o proceso de incorporación da lingua galega na Administración local, especialmente a través de programas de formación de funcionarios das entidades locais”, previsión concretada por la Ley 5/1988 al prever en su artículo 2.2 que “sen prexuízo do anterior, a Xunta de Galicia adoptará as medidas oportunas para que nos concursos de acceso de funcionarios á Administración local se garante o coñecemento da lingua galega”.

“1. La convocatoria de las pruebas de ingreso y de acceso a las diferentes escalas de los cuerpos de Policía será realizada por los ayuntamientos, previa oferta de empleo público para cubrir las vacantes.

2. Las bases de convocatoria se ajustaran a los requisitos de ingreso y de acceso y a los criterios de selección que se fijan en la legislación básica del Estado, en esta ley y en la normativa que la desarrolle en el marco de aquellas.

3. Formará parte de los tribunales calificadoros de las pruebas selectivas para el ingreso o acceso a las distintas escalas un vocal designado por la Consellería de Presidencia y Administración Pública”.

Del mismo modo el Decreto 307/1989, de 23 de noviembre por el que se regula el sistema de archivos de Galicia⁵⁸, con el fin de garantizar la coordinación de la Administración autonómica en el funcionamiento de la red de archivos de Galicia, va a posibilitar la intervención de la Administración autonómica en el desarrollo de los procesos de selección del personal que debe prestar sus servicios en estos órganos⁵⁹. Así partiendo de que todos los archivos integrados en el sistema de archivos de Galicia deberán contar con personal técnico especializado, con el nivel que exijan las diversas funciones, el artículo 28.3 del Decreto establece que

“Las instituciones de las que dependan los archivos integrados en el sistema de archivos de Galicia deberá remitir, a la Consellería de Cultura y Deportes, las bases que regirán el proceso de selección del personal técnico destinado en éstos, para su pertinente aprobación. En la comisión encargada de resolver dicha selección figurará necesariamente un técnico en la materia nombrado por la Dirección General del Patrimonio Histórico y Documental en dicha Consellería”.

2) En segundo lugar, dictando normas que complementen las normas básicas que haya dictado el Estado en esta materia y que tendrán carácter supletorio respecto de las previsiones que puedan establecer, en el ejercicio de su competencia, las propias Corporaciones locales. Se trataría, por tanto, de normas dictadas con el único fin de suplir la inactividad normativa de

⁵⁸ Este Decreto fue dictado en desarrollo del artículo 27.18 del Estatuto de Autonomía de Galicia que reconoce la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de archivos, bibliotecas y museos de interés para la Comunidad Autónoma, y que no sean de titularidad estatal.

⁵⁹ Según el artículo 16 del mencionado Decreto “El sistema de archivos de Galicia se configura como un conjunto de órganos, centros y servicios encargados de la protección y la custodia de los archivos y de los documentos objeto de este Decreto, organizados de acuerdo con éste y con las normas que lo desarrollan”.

las entidades locales en esta materia y que tendrán una aplicación preferente frente a las normas que con el mismo carácter pueda haber dictado el Estado. Esta competencia normativa no ha alcanzado, como hemos dicho, un desarrollo pleno y efectivo hasta el momento en la mayoría de las Comunidades Autónomas⁶⁰, de lo que no es una excepción el caso de Galicia, en donde no se ha dictado ninguna norma al respecto.

La solución aquí propuesta podría ser cuestionada, sin embargo, a la luz de lo dispuesto por el propio TC en la Sentencia 8711/1983 en la que se considera a las normas autonómicas como

⁶⁰ En opinión de MAURI MAJOS, J. ("Función pública local", en Anuario del Gobierno *¿oca?*, Marcial Pons, 1996, p. 339.) la causa de esta autorrestricción normativa se encuentra en que "en este momento normativo las Comunidades Autónomas están adaptando su legislación sobre función pública a las reformas producidas en la legislación básica estatal, sin que hayan completado ano el correspondiente desarrollo reglamentario, con lo que la normativa autonómica que habrá que utilizar por defecto para integrar el procedimiento de selección de los funcionarios locales, no podría ser coherente con las normas básicas estatales". De hecho, la única Comunidad que desarrolló de forma efectiva esta competencia es la Catalana. La Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña ha previsto en su artículo 299 algunas reglas que han de regir la designación y composición de los tribunales u órganos de selección de los funcionarios de las entidades locales, previsiones que han sido desarrolladas por el artículo 72 del Decreto 214/1990, de 30 de julio (modificado por el Decreto 8/1991, de 7 de enero), por el que se ha aprobado el Reglamento de Personal al Servicio de las Entidades Locales. De acuerdo con este artículo "1. Los tribunales estarán compuestos por un mínimo de tres titulares y tres suplentes, que serán designados por la corporación de acuerdo con las siguientes normas: a) un tercio integrado por los miembros o funcionarios de la misma Corporación; b) otro tercio integrado por personal técnico, que podrá ser o no personal de la propia entidad local; c) otro tercio integrado por representantes de la Estola d'Administració Publica de Catalunya, a propuesta de la misma Estola. 2. En los tribunales o órganos similares se garantizará la presencia de funcionarios, pero en ningún caso tendrán que estar constituidos mayoritariamente por miembros en activo del mismo cuerpo o la misma escala para los que se tiene que hacer la selección. El personal técnico y el funcionario tendrán la idoneidad necesaria en relación con el tipo de plazas a proveer. 3. El presidente de la Corporación, o un miembro en quien esta delegue, presidirá los tribunales u órganos similares. 4. El nombramiento del tribunal o de un órgano similar corresponderá al órgano de la entidad local competente para el nombramiento de los funcionarios de que se trate. 5. Los vocales serán designados en la convocatoria y tendrán que tener una titulación igual o superior a la exigida para el acceso a las plazas objeto de convocatoria. De acuerdo con lo que se establezca en las bases, la secretaria del tribunal podrá recaer en uno de sus miembros". Se trata, como se puede observar, de una regulación bastante detallada, algo más garantista respecto al principio de especialidad que lo que son las normas estatales, aunque no superadora de la mayoría de los problemas que ésta plantea. Ahora bien, esta regulación escapa, en mi opinión, de los límites que la normativa básica estatal impone en esta materia a la normativa autonómica. Así, la ley 8/1987 parte erradamente de la convicción de que las reglas fijadas por ella y por el Decreto que acabamos de ver, van a ser de aplicación preferente y excluyente respecto de las normas que puedan dictar las Corporaciones locales, las cuales, en todo caso, se han de ajustar a ellas, tal y como prescribe el apartado 1 del artículo 299 que establece que "los miembros de los tribunales y órganos similares serán designados por la corporación de acuerdo con las siguientes normas...".

las normas encargadas, en primera instancia, de completar las previsiones básicas estatales. Frente a este argumento, debemos tener en cuenta el hecho de que esta Sentencia es anterior a la LBRL, por lo que en ella no se está cuestionando el sentido de lo dispuesto por esta ley. Además, no se debe olvidar que el concepto de "lo básico" es un concepto cambiante y modulable en función de las circunstancias económicas, jurídicas o sociales de cada momento, y que, en última instancia, le corresponde fijar unilateralmente al Estado. A este respecto García de Enterría y Fernández Rodríguez han destacado como

"se reserva de manera expresa al legislador estatal la calificación de lo que, en cada momento, pueda entenderse de interés general a los efectos de su inclusión en una regulación básica, calificación que puede ser perfectamente variable, e incluso opuesta, si atendemos tanto a las distintas coyunturas, como, especialmente, a la diversidad de opciones políticas que garantiza el "valor superior" del pluralismo político proclamado en el artículo 1.1 de la Constitución".

En conclusión, la regulación de la composición de los órganos encargados de la selección de los funcionarios propios de las Corporaciones locales va a corresponder en primera instancia al Estado a través del dictado de normas básicas, siendo las propias Corporaciones locales quienes deben dar desarrollo, en el respeto a estos límites así como a los límites que la legislación sectorial autonómica pueda haber establecido, a estas previsiones básicas⁶¹. Sin embargo, tal y como adelanté, la existencia de Reglamentos de Personal en las Corporaciones locales es una verdadera excepción por el escaso relieve que, en general, tienen las facultades normadoras locales en materia de personal⁶². De este modo, las Corporaciones locales tendrán que echar mano para regular los procesos de selección de su personal de la normativa de aplicación supletoria que, excepto algunas excepciones, como la Catalana, será la establecida por el Estado en el RD 896/1991, de 7 de junio, en sus aspectos no básicos.

3. Análisis de la composición de los órganos de selección

De acuerdo con las conclusiones a que hemos llegado en el apartado anterior corresponde ahora analizar las reglas que rigen la composición de los Tribunales u órganos de selección de los funcionarios locales, tomando como parámetro para enjuiciar su corrección, los principios generales a que me he referido en el apartado II.

⁶¹ De algún modo, esta misma conclusión es compartida por el propio Tribunal Supremo el cual ha admitido en su Sentencia de 7 de diciembre de 1993 (F.J. 4) que el proceso de selección se rige por la normativa local, si bien con carácter supletorio, señalaba como norma de aplicación la normativa Estatal, pues así lo indicaba el propio RD 2223/1984, de 19 de diciembre, mientras que, como hemos visto, el actual RD 896/1991, que ha venido a sustituir al anterior, coloca en primer lugar a la normativa estatal. Ahora bien, lo que si esta claro es que tanto para el TS como para mi la normativa local va a tener un carácter preferente, dentro del respeto de las bases estatales, frente a la normativa estatal o autonómica que tienen un carácter supletorio. En el mismo sentido vid. PÉREZ GÓMEZ, J. M. Introducción al régimen Jurídico de los funcionarios de las administraciones publicas, Comares, Granada, 1997, p. 329.

⁶² Para SÁNCHEZ GOYANES, E. "La potestad normativa..." op. cit., p. ..., este tipo de Reglamentos son prácticamente insólitos en el panorama actual del Derecho autónomo local. "En los últimos tiempos (1995-1996) afirma este autor), llaman la atención el Reglamento de Régimen Interno del Personal Funcionarios de Arahal (Sevilla) o el de Bollulos del Condado o el de Fuente Obejuna, frente a una practica administrativa decidida por el enfoque convencional o paccionado de la regulación correspondiente...".

A. Reglas que rigen la composición de los tribunales de selección de los funcionarios con habilitación de carácter nacional

Con carácter general, va a corresponder al Estado la fijación de las reglas a que se ha de ajustar la composición de los órganos de selección de los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional. A1 no haber sido desarrolladas directa y singularmente las competencias normativas estatales, habrá que aplicar supletoriamente las normas que sobre esta cuestión haya dictado el Estado, a saber: la LMRFP y el RGIPP.

El apartado 2 del artículo 19 de la LMRFP se va a limitar, como ya dijimos, a recoger a nivel de principio las garantías mínimas que debe cumplir todo órgano de selección que actúe en el ámbito estatal:

“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 no podrán estar formados mayoritariamente por funcionarios pertenecientes al mismo Cuerpo que se ha de seleccionar”.

En este artículo no se hace más que reiterar lo que habíamos dicho en un principio respecto a la necesidad de compatibilizar principios contrapuestos, así, los objetivos a perseguir por el Gobierno en esta cuestión deben ser la constitución de unos órganos de selección lo más imparciales y cualificados posibles, sin que ello sea un verdadero obstáculo para una actuación ágil y eficaz. de los mismos. La necesidad de evitar la endogamia corporativa, tan frecuente en otros momentos y en ciertos sectores, completa, proscribiendo que estos órganos puedan estar integrados mayoritariamente por funcionarios pertenecientes al mismo cuerpo que se ha de seleccionar⁶³, precepto equilibrado, aunque incompleto, al no establecerse previsión alguna en relación al cumplimiento del principio de publicidad que, en mi opinión y dada su carácter de mínimos, debiera ser considerado como básico, tal y como hace el Anteproyecto de Estatuto Básico de la Función Pública.

Esta precepto va a ser desarrollado y completado por el Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba 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 (RGIPP), y que, al igual que

⁶³ La única excepción a esta regla es, como hemos visto, la del personal docente. Para SÁNCHEZ MORÓN M. (Derecho de la función... op. cit., p. 131) esta excepción “permite comprobar que el riesgo de prácticas endogámicas no es en absoluto teórico, máxime si se tiene en cuenta que cada Universidad puede nombrar directa y libremente (entre profesores de la especialidad) dos de los cinco miembros de la comisión que juzga los concursos de acceso a los cuerpos docentes y que, tratándose de concursos de mérito para acceder a otras plazas dentro del mismo cuerpo, puede nombrar a los cinco miembros de la comisión (arts. 35 y 39 de la Ley de Reforma Universitaria). Solución ésta –continúa diciendo–, por cierto, incomprensiblemente avalada por la STC 2611/87, de 27 de febrero, que pretende amparar la solución en el principio de autonomía universitaria, cuando lo cierto es que el enorme poder que se otorga a las Universidades para decidir la composición (o parte) de las comisiones nada tiene que ver con la garantía de la libertad de la ciencia y de la enseñanza a cuyo servicio se halla dicha autonomía, según la propia Sentencia”.

ocurre con lo establecido por la LMRFP, va a tener carácter supletorio respecto de los funcionarios de las distintas Administraciones públicas⁶⁴.

El RGIPP dedica el Capítulo III a la regulación de los órganos de selección, partiendo para ello de la distinción entre dos clases de órganos: las Comisiones Permanentes de Selección y los Tribunales (art. 100). Los Tribunales serán nombrados en cada orden de convocatoria para cada proceso selectivo, mientras que a las Comisiones Permanentes de Selección, constituidas de forma similar a los Tribunales, si bien con algún que otro matiz diferenciador, se les encomienda el desarrollo y la calificación de las pruebas selectivas para el acceso a aquellos Cuerpos y Escalas en los que el elevado número de aspirantes y el nivel de titulación o especialización exigidos así lo aconseje, lo que hasta el momento no se estimó oportuno en las Escalas a que nos estamos refiriendo⁶⁵.

Ambos órganos se van a constituir, siguiendo las previsiones de la LMRFP, de acuerdo con los principios de imparcialidad y objetividad.

Así, para garantizar su **imparcialidad** se establecen las siguientes reglas:

a) Los órganos de selección deben estar formados por un número impar de miembros que, en el caso de los Tribunales, no podrá ser inferior a cinco.

b) Los miembros de estos órganos serán funcionarios de carrera, con lo que se viene a evitar que puedan formar parte de los tribunales y comisiones representantes políticos o sindicales por el simple hecho de serlo, es decir, sin mayor cualificación

⁶⁴ Según su artículo 1.3 "Este Reglamento tendrá carácter supletorio para todos los funcionarios civiles al servicio de la Administración del Estado no incluidos en su ámbito de aplicación y los de las restantes Administraciones Públicas."

⁶⁵ Por Orden de 4 de marzo de 1987, modificada por la de 17 de abril de 1989, ha sido creada la Comisión Permanente de Selección, esta Orden ha sido derogada por la Orden de 27 de diciembre de 1995, que regula en la actualidad dicha Comisión.. Esta Comisión ha sido creada como órgano encargado de los procesos selectivos para el ingreso en los Cuerpos de Gestión de la Administración Civil del Estado, de Gestión de Sistemas e Informática de la Administración del Estado, General Administrativo de la Administración del Estado Técnicos Auxiliares de Informática de la administración del Estado y General Auxiliar Administrativo de la Administración del Estado. Igualmente se le podrán encomendar, previo acuerdo con el correspondiente Departamento u Organismo, la selección del personal de otros Cuerpos y Escalas, siempre que el contenido de las pruebas y los programas, tengan características similares a las de los Cuerpos mencionados (artículo primero). De acuerdo con estas previsiones, dicha Comisión no va a intervenir en la Selección de los funcionarios locales con habilitación con carácter Nacional, por lo que no procede ahora profundizar más en su composición y funciones.

que la de su naturaleza representativa, lo que supondría la introducción en éstos de consideraciones valorativas alejadas de la pura objetividad técnica y más próximas al debate y el posicionamiento político o sindical

c) No podrán formar parte de los órganos de selección aquellos funcionarios que hubiesen realizado tareas de preparación de aspirantes a pruebas selectivas en los cinco años anteriores a la publicación de aquella convocatoria. Se entiende, aunque no se dice expresamente, que la preparación deberá de serlo de aspirantes a las pruebas selectivas en las que tiene prohibida su participación los funcionarios. Por tanto, no debería existir obstáculo alguno para que un funcionario que ejerza tareas de preparación de aspirantes a unas determinadas pruebas selectivas formase parte de un Tribunal en pruebas selectivas que nada tienen que ver con aquéllas⁶⁶.

d) Los miembros de los tribunales deben abstenerse y podrán ser recusados, de acuerdo, con los principios generales establecidos por el art. 28 de la Ley 30/1992, lo que supone una garantía de imparcialidad, cuando menos, igual a la que deben cumplir el resto de los órganos administrativos⁶⁷. De acuerdo con este artículo son causas de abstención, y por tanto también de recusación:

"a) Tener interés personal en el asunto de que se trate o en otro cuya resolución pudiera influir la de aquél; ser administrador de sociedad o entidad interesada, o tener cuestión litigiosa pendiente con algún interesado;

b) Tener parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo, con cualquiera de los interesados, con los administradores de entidades o sociedades interesadas y también con los asesores, representantes legales o mandatarios que intervengan en el procedimiento, así como compartir despacho profesional o estar asociado con éstos para el asesoramiento, la representación o el mandato.

c) Tener amistad íntima o enemistad manifiesta con alguna de las personas mencionadas en el apartado anterior

d) Haber tenido intervención como perito o como testigo en el procedimiento de que se trate;

e) Tener relación de servicio con persona natural o jurídica interesada directamente en el asunto, o haberle prestado en los dos últimos años servicios profesionales de cualquier tipo y en cualquier circunstancia o lugar".

e) Los órganos de selección no podrán estar formados mayoritariamente por funcionarios pertenecientes al mismo Cuerpo o Escala, eso sí, con las excepciones ya señaladas respecto de la función pública docente e investigadora.

⁶⁶ De hecho el artículo 19.b) de la Ley de Incompatibilidades 53/1984, de 26 de diciembre prevé como un supuesto exceptuado del régimen de incompatibilidades la preparación para el acceso a la Función Pública en los casos y formas que reglamentariamente se determinen.

⁶⁷ En cuanto al procedimiento que se ha de seguir para abstenerse el artículo 28 establece que la abstención puede venir determinada a instancias de órgano superior o a iniciativa del miembro del tribunal en que se dé alguna de las circunstancias del artículo 28. En cuanto a la recusación el artículo 29 de la LPAC establece el procedimiento a seguir, procedimiento en el que corresponde determinar si existe causa o no para ser recusado al superior jerárquico del Tribunal. En el caso de los Tribunales y Comisiones de Selección deberá entenderse, por analogía, por superior jerárquico a la autoridad que haya nombrado a su presidente, en la medida en que, de acuerdo con el artículo 114.1 LPAC, reiterado por el artículo 14.2 RGIPP, a efectos de recurso los Tribunales se consideran dependientes de la Autoridad que haya nombrado al Presidente.

f) Contra las resoluciones y actos de los órganos de selección y sus actos de trámite que impidan continuar el procedimiento o produzcan indefensión podrá interponerse recurso ordinario ante la autoridad que haya nombrado a su presidente (arts. 14.2 RGIPP y 114.1 LPAC). Con ello se viene a poner en manos de los interesados un medio de defensa frente a la posible arbitrariedad de las decisiones de estos órganos.

g) Los órganos encargados de la selección de los funcionarios serán distintos de los órganos encargados del nombramiento de los mismos, circunstancia ésta que en opinión de la doctrina supone "una de las principales garantías en cuanto a la objetividad del proceso de selección"⁶⁸. Esta separación va a venir determinada, en el caso del RGIPP, por el hecho de que se proscriba que formen parte de los órganos de selección los altos cargos que, con carácter general, son los encargados del nombramiento de los funcionarios públicos.

Por su parte, la especialidad va a ser garantizada con estas otras reglas:

a) La totalidad de los miembros de los órganos de selección tendrán un nivel de titulación igual o superior al exigido para el ingreso en el Cuerpo o Escala⁶⁹. Es esta una regla ya clásica en

⁶⁸ Vid. FÉREZ FERNÁNDEZ, M. "Reflexiones sobre la necesaria renovación del actual modelo de selección en las Administraciones Públicas", en *Jornadas sobre selección...* op. cit., p. 60.

⁶⁹ Los términos en que se pronuncia este artículo suscitan la duda de si dichos miembros deben ser también funcionarios pertenecientes al mismo grupo de clasificación del Cuerpo o Escala para cuyo acceso se efectúe el oportuno proceso selectivo. Esta cuestión tuvo respuesta en el Dictamen de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado de 29 de mayo de 1989 sobre lo establecido en el artículo 11.2 del viejo RGIPP, que en lo relativo a esta cuestión establecía una previsión igual al vigente (Selección de Dictámenes, Madrid, 1990, pp. 303 y ss.). En el mismo se va a aceptar como correcta la composición de diversos Tribunales encargados de juzgar pruebas para el acceso a los Grupos C y B, en los que figuraban funcionarios del Grupo D que poseían la titulación exigida para el acceso a aquellos grupos, es decir, Diplomado universitario o Bachiller. La Dirección General llega a esta conclusión al entender que los requisitos exigidos en relación a la titulación "hacen exclusivamente referencia al nivel académico de que están en posesión los miembros del Tribunal, sin hacer alusión alguna al nivel académico que en su día les fue exigido para ingresar en el Cuerpo o Escala a que pertenecen, ni tampoco al Grupo en que esté clasificado dicho Cuerpo o Escala". Para el profesor Martín Rebollo, L. ("El personal al servicio de la Comunidad Autónoma", en *Derecho Político Aragonés. Estudios sobre el Derecho de la Comunidad Autónoma de Aragón*, dir. por Embid Irujo, Ibercaja, Zaragoza, 1990, pp. 463 y 464) esta conclusión no es sostenible. Para él "si la oposición se justifica, como decíamos, porque el sistema académico oficial no garantiza una preparación adecuada dirigida a la formación de funcionarios, no se comprende que pueda seleccionar a un funcionario de un determinado Grupo otro de un Grupo inferior al que nadie le exigió la verificación de los conocimientos que se supone son imprescindibles para acceder al Grupo superior". En segundo lugar, continúa el mismo autor "la mera posibilidad de

que un funcionario do Grupo E, pero licenciado universitario, pueda formar parte de un Tribunal para seleccionar a un funcionario del Grupo A y, sin embargo, el mismo no pueda optar a esto por el procedimiento de promoción interna, que es el acceso mediante pruebas al Grupo inmediatamente superior, resulta contradictorio". Asimismo "también sufre el principio de mérito y capacidad, que postula que quien juzga a otros haya sido previamente juzgado acerca de su idoneidad para hacerlo por haber superado los mismos o semejantes controles (esto es, por pertenecer al mismo Cuerpo o a cuerpos del mismo Grupo) que los que se van a exigir a los candidatos". Finalmente, Martín Rebollo plantea otra objeción y es que estos miembros de los Tribunales "podrían estar en ambos lados de la mesa de oposiciones, porque nada impediría que un funcionario del citado Grupo E se presentara al furo libre de las oposiciones al Grupo A, por reunir los requisitos de ser licenciado y pudiera también, incluso non habiendo superado la oposición, ser incluido en otra ocasión en el tribunal del mismo tipo de oposiciones". Cit., por Alegre Avila op. cit., nota 20.

nuestro derecho funcionarial. Su finalidad no es otra que la de garantizar, por la vía de la presunción, que todos los miembros de los Tribunales van a tener la capacitación técnica suficiente para poder valorar adecuadamente el mérito y la capacidad de los aspirantes a una plaza. Así lo ha entendido certeramente el Tribunal Supremo que, en su Sentencia de 13 de junio de 1989 (FJ 2), formula las siguientes consideraciones:

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

b) En su composición se velará por el cumplimiento del principio de especialidad. Esta previsión se antoja, en mi opinión, demasiado vaga e imprecisa, pues en ningún caso se señala ni el número de miembros que han de cumplir dicho principio, ni en que consiste concretamente el cumplimiento del mismo⁷⁰. Con ello se va a producir, incluso, una notable e inexplicable merma de garantías respecto de la anterior regulación de 1984, en la cual se establecía que al menos la mitad más uno de los miembros del órgano de selección debía de tener una titulación correspondiente a la misma área de conocimientos que la requerida a los aspirantes para su ingreso (art. 11.2 RD 2223/1984 derogado por el actual RGIPP). Además, en este punto el RGIPP no hace más que reiterar lo que ya había establecido la LMRFP en su artículo 19.2, sin concretar ni un ápice dicha regla. Esto supone una verdadera autorrestricción del alcance de la norma reglamentaria que, en cuanto que norma de desarrollo que es, debiera haber concretado algo más la regla general.

c) Por último, los órganos 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. Estos asesores colaborarán con el órgano de selección exclusivamente en el ejercicio de sus especialidades técnicas. Con esta regla se pretende atenuar, de algún modo, las limitaciones que desde el punto de vista de la especialidad, y vista la regla anterior, va a tener el propio Tribunal. Estos asesores no van a formar parte del Tribunal, por lo que no tendrán voto en las decisiones que el mismo adopte, y esto a pesar de la gran trascendencia que pueden tener sus decisiones, sobre todo en los supuestos en que ninguno de los

⁷⁰ En el mismo sentido PALOMAR OLMEDA, A. op. cit., p. 318.

miembros del tribunal disponga de la pericia o conocimiento técnico necesario para cuestionar la opinión del asesor. En consecuencia entiendo que no estaría de más que el propio reglamento estableciese algunas reglas en orden a garantizar un efectivo control tanto de la elección de estos asesores como de las decisiones que los mismos adopten.

En conclusión, las previsiones contenidas en el RGIPP recogen un instrumental suficientemente garantista desde la perspectiva de la imparcialidad, si bien, notablemente limitado desde el punto de vista de la especialidad, por lo que se haría deseable, en mi opinión, una renovación normativa, en la línea de una mayor precisión de estos aspectos, tal y como hemos venido diciendo.

El principio de **publicidad** del Tribunal va a concretarse, de acuerdo con lo que establece supletoriamente el RGIPP⁷¹, a través de su inclusión en la correspondiente convocatoria de las pruebas selectivas. El artículo 16 apartado g) establece que las convocatorias deberán contener la designación del Tribunal calificador, salvo excepción justificada. Esta última salvedad no debe hacernos pensar, en ningún caso, en la posibilidad de la existencia de Tribunales secretos. Con esta excepción entiendo que se está haciendo alusión a dos posibilidades: (1) Primera, al supuesto de que un mismo Tribunal actúe como tal en más de un procedimiento selectivo, por lo que su nombramiento sólo sería necesario en el primero de los procedimientos y por tanto en la primera de las convocatorias, bastando en las siguientes con una mera referencia o indicación de la Orden de convocatoria en que figura dicho Tribunal (el art. 11 dice expresamente que "Los Tribunales serán nombrados, salvo excepción justificada, en *cada* orden de convocatoria..."); (2) la segunda posibilidad sería aquella en que por razones justificadas el Tribunal no pudiese ser nombrado en el momento de la convocatoria, realizándose su nombramiento en un momento posterior a esta si bien anterior a la celebración de las pruebas. En este caso, y al margen de que en la convocatoria se deberá justificar la causa que impidió la publicación, y por tanto el nombramiento, del Tribunal, una vez determinada la composición del mismo deberá ser publicada en el mismo medio en que lo fue la convocatoria.

En cuanto a cual haya de ser el medio a través del cual se deba dar publicidad a estos Tribunales, tanto la base segunda de la Resolución de 2 de junio de 1993, por la que se regulan las pruebas selectivas para el acceso a las subescalas de funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional,

⁷¹ Hacemos una alusión expresa al principio de supletoriedad en este punto en la medida en que tanto la Resolución de 2 de junio de 1993, por la que se regulan las pruebas selectivas para el acceso a las subescalas de funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional, como la Resolución de 13 de mayo de 1991, por la que se establecen los procedimientos selectivos de acceso a la categoría superior de las subescalas de Secretaria e Intervención-Tesorería, de la Escala de Funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional, no prevén que en la convocatoria deba figurar el Tribunal que haya de juzgar dichos procedimientos, ni tan siquiera se establece medio alguno a través del que se pueda dar publicidad a dicha composición. Así pues dicha laguna deberá ser cubierta por lo establecido por el RGIPP.

como la base segunda de la Resolución de 13 de mayo de 1991, por la que se establecen los procedimientos selectivos de acceso a la categoría superior de las subescalas de Secretaría e Intervención-Tesorería, de la Escala de Funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional, establecen que las convocatorias de las pruebas selectivas para el acceso a las diferentes subescalas de funcionarios locales con habilitación de carácter nacional se publicarán en el "Boletín Oficial del Estado". Con todo, y en la medida en que como ya vimos cabe la posibilidad de una celebración descentralizada de las pruebas selectivas, parece razonable que, o bien por la vía del Convenio⁷², o bien de acuerdo con lo establecido por la legislación autonómica correspondiente, se establezca como necesaria la publicación del anuncio de la convocatoria en el Diario Oficial de la correspondiente Comunidad Autónoma o en algún otro medio. Así ocurre en el caso de Galicia, en donde el artículo 233.3 de la LALG establece con carácter general y en relación a todos los funcionarios locales que

"Os anuncios de convocatorias de probos de acceso á función pública local e de concursos para prever postos de traballo publicaranse, ademais do disposto pola normativa básica do Estado, no Diario Oficial de Galicia".

Por último, y en cuanto a la **impronta o naturaleza local** de estos órganos de selección, debemos estar a lo ya comentado al tratar de la normativa aplicable a los mismos.

B. Reglas que rigen la composición de los tribunales o comisiones de selección de los funcionarios propios de las corporaciones locales

Concluía al tratar de las normas aplicables a los órganos de selección de los funcionarios propios de las Entidades locales que el dictado de aquéllas correspondía en primera instancia al Estado, al ser de su competencia la fijación de las reglas y programas mínimos en la materia; en segunda instancia a las propias entidades locales a través de sus reglamentos de personal que, en todo caso han de respetar las normas básicas del Estado y algunas normas sectoriales autonómicas; y, por último, a las respectivas Comunidades Autónomas encargadas de establecer para el caso de que las Entidades locales no lo hiciesen la regulación supletoria en esta materia. Decía también que de todos los implicados en esta cuestión tan sólo el Estado ha desarrollado satisfactoriamente su competencia, siendo así que ni la mayoría de las Entidades locales ni, en nuestro caso, la Comunidad Autónoma gallega han desarrollado sus respectivas competencias.

⁷² En Galicia el Convenio de cooperación entre el INAP y la EGAP a que hemos hecho referencia no contiene ninguna previsión en este sentido.

Por tanto, en el caso de Galicia habrá que estar, para conocer las normas que regulan la composición de los Tribunales, a lo establecido en la normativa estatal, que en este caso viene determinada por lo establecido en el Real Decreto 896/1991, de 7 de junio por el que se aprueban las reglas básicas y los programas mínimos del procedimiento de selección de los funcionarios de Administración local.

Como acabo de decir no todas las reglas contenidas en dicho RD van a tener igual naturaleza jurídica. De acuerdo con lo establecido en su disposición final primera, sólo algunas de las reglas contenidas en el RD van a tener carácter básico mientras que las restantes serán de aplicación supletoria para el caso de que ni las entidades locales ni las correspondientes Comunidades Autónomas hayan ejercido sus competencias.

De acuerdo con esto, el artículo 4 del RD 896/1991 establece con carácter básico en su apartado e) 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”.

Por su parte, y de forma supletoria, el apartado f) señala que

“El número de miembros de dichos Tribunales en ningún caso será inferior a cinco.

Actuará como Presidente el de la Corporación o miembro de la misma en quien delegue. Entre los vocales figurará un representante de la Comunidad Autónoma”.

Como se podrá comprobar en una primera aproximación a estos preceptos, las garantías contenidas en los mismos en relación a los principios de especialidad e imparcialidad resultan sustancialmente mermadas respecto de las que establecía el RGIPP.

Así, respecto del principio de **imparcialidad** pueden hacerse las siguientes consideraciones:

1) En el RD no se impide, al igual que hacía el RGIPP, el acceso a los tribunales a representantes políticos que carezcan de la cualidad de funcionario público. Por el contrario, la norma mencionada establece, si bien con carácter supletorio, que al menos uno de sus miembros, nada menos que el Presidente, habrá de ser un representante político, a saber, el Alcalde o el Presidente de la Diputación o el miembro de la Corporación en quienes ellos deleguen.

Desde un punto de vista constitucional, esta solución suscita serias dudas y no deja de resultar ciertamente arbitraria. Si por un lado, no se acierta a comprender cual es la suerte de vasta for-

mación o cualificación técnica de los Alcaldes y Presidentes de Diputaciones que les permite formar un juicio técnico acertado en ocasiones tan dispares como la selección de un bombero, un bibliotecario, un peón de albañil, un arquitecto, un policía local, un asistente social o un asesor jurídico; por otro lado, la introducción de cargos políticos o de representantes sindicales en los órganos de selección incorpora puntos de vista distintos, incompatibles objetivamente con el principio de imparcialidad⁷³. Cuando en algún órgano administrativo o político se prevé la participación de un cargo político, por el mero hecho de serlo y no por su singular cualificación técnica, hay que entender que dicha participación está encaminada y dirigida a defender una opción política determinada, a encauzar legítima y democráticamente, aunque, eso sí, dentro del amplio marco del respeto al Estado de Derecho, las decisiones administrativas hacia la opción política que ellos representan y en función de la cual ocupan el cargo que les corresponde. En estos casos, se suele tratar de órganos donde la mayor o menor cualificación técnica de sus integrantes es lo de menos, siendo lo determinante su legitimidad democrática expresada por los votantes en las urnas.

Ahora bien, cuando de lo que se trata es de integrar órganos cuya tarea no es, ni mucho menos, determinar cuales de los candidatos aspirantes a ocupar una plaza en la Administración pública se ajustan más a los criterios políticos expresados en las urnas o cuales de ellos gozan de la confianza de la opción política mayoritaria⁷⁴, sino, muy al contrario, la de discernir de forma imparcial y objetiva que candidatos a una plaza de funcionario de carrera tienen más méritos y capacidad, no se comprende cual es el papel que le corresponde jugar a los representantes políticos o sindicales.

Falla así una importante garantía organizativa del principio de imparcialidad, por lo que puede plantearse seriamente la duda de que este tipo de soluciones sea conforme a la Constitución. En este sentido debe recordarse que el Tribunal Constitucional ha declarado, en STC 85/1983, de 25 de octubre, que el régimen de las comisiones de selección debe garantizar "la capacidad de sus miembros para que su juicio sea libre, sin ceder a consideraciones externas, y que su nivel de preparación técnica sea lo suficiente para realizar la función seleccionadora". Del mismo modo, el Tribunal Supremo no ha dudado en afirmar que "para poder valorar el mérito y capacidad por los Tribunales de pruebas selectivas es absolutamente necesario que sus miembros posean unos conocimientos para la valoración de di-

⁷³ SÁNCHEZ MORÓN, M., op. cit., p. 126.

⁷⁴ Para satisfacer estas necesidades también legítimas ya existe en nuestro Ordenamiento jurídico otra figura: la del personal eventual cuyo nombramiento y cese es libre y le corresponde al Alcalde o al Presidente de la Corporación local correspondiente (art. 250.3 LALG).

chos "méritos y capacidad" de los aspirantes" (STS 13 de junio de 1989 FJ 2).

Además, al abrir la posibilidad de que los Presidentes de las Corporaciones participen en el órgano encargado de la selección de sus funcionarios va a suponer la limitación de otras importantes garantías de imparcialidad previstas, sin embargo, en el RGIPP: (1) Por una parte, la separación entre el órgano encargado de la selección y el órgano encargado del nombramiento se diluye sustancialmente, al ser el Presidente de la Corporación local, presidente nato del órgano seleccionador, el encargado de su nombramiento⁷⁵, todo lo cual supone acentuar el ya de por sí "politizado" procedimiento selectivo⁷⁶. (2) Por otra parte, la garantía de imparcialidad que suponía la posibilidad de interponer recurso ordinario frente a ciertas decisiones de los Tribunales seleccionadores se ve también sustancialmente mermada, en la medida en que, sea el Pleno de la Corporación o sea el Presidente de la misma el órgano encargado de la resolución de dicho recurso, en cuanto órgano superior jerárquico del Tribunal (art. 114.1 LPAC)⁷⁷, lo cierto es que el Presidente de la Corporación local va a estar presente en ambos órganos, y por

⁷⁵ Artículos 41.14.a) y 60.12.a) del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, aprobado por RD 2568/ 1986, de 28 de noviembre (ROF).

⁷⁶ Cfr. FÉREZ FERNÁNDEZ, M., "Reflexiones..." op. cit., p. 60.

⁷⁷ Es esta una cuestión que no es pacífica en la doctrina. El problema para concretar cual es el órgano superior jerárquico de los Tribunales seleccionadores en el ámbito local vienen condicionado por el hecho de que el nombramiento de su Presidente viene determinado por dos centros de decisión. Así, mientras es el pleno el órgano encargado de aprobar las bases de la convocatoria (artículos 22.2.i) y 33.2.f) de la LBRL), bases en las que deberá constar la designación del Tribunal, será el Presidente de la Corporación el órgano encargado de efectuar formalmente dicha convocatoria, de acuerdo con las bases que apruebe el pleno (arts. 41.14.a) y 60.12.a) del ROF). A pesar de esta doble intervención en el proceso decisorio, no cabe duda de que la decisión determinante de la composición del Tribunal la toma el Pleno, por lo que parece más razonable desde un punto de vista finalista, e incluso resulta más garantista para los interesados, que sea éste el que resuelva los recursos. Así lo han entendido por ejemplo VERA FERNÁNDEZ-SANZ, A. "Algunos casos de recursos ordinarios (antigua alzada) en la Administración Local. El Consultor, nº 6, 1994, pp. 767 y 768, o RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J.M. "Las clases de recursos administrativos en la Administración Local. El impacto de la Ley 30/1992", El Consultor, nº 20, 29994, pp. 2702 y 2703 o COBO OLIVERA, M. ... p. 565. Sin embargo ésta no ha sido la solución adoptada por el legislador catalán, para quien el nombramiento del tribunal corresponderá al órgano de la entidad local competente para el nombramiento de los funcionarios de que se trate, y que no es otro que el propio Presidente de la Corporación (arts. 72.4 y 82 del Reglamento del personal al servicio de las Entidades locales de Cataluña. No han faltado incluso autores que como PÉREZ LUQUE, A. ("La ley de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo local", El Consultor, 1994, p. 1650) estiman que este recurso no cabe en el ámbito local, al entender que la autoridad competente para nombrar el Presidente no existe en la Administración Local pues es por determinación legal expresa (RD 896/1991) como se nombra al Presidente de la

Corporación. Esta última posición no puede ser compartida pues una cosa es que una norma establezca, con carácter supletorio por cierto, el sujeto que debe presidir un Tribunal y otra cosa muy distinta es el nombramiento concreto de ese sujeto.

lo tanto va a tomar parte en la decisión tanto en primera como en segunda instancia. De este modo, la "supuesta" garantía que supone que un órgano superior jerárquico fiscalice la actuación del inferior se limita hasta el punto de hacer de lo que en principio es una garantía para el ciudadano, un verdadero obstáculo para su acceso a la vía jurisdiccional.

Cuestión bien distinta es que los Tribunales sean designados por el Pleno o incluso que, en virtud de acuerdo previo, se dé cierto protagonismo en esta designación a los grupos de la oposición o a los representantes sindicales, siempre y cuando se garantice la necesaria cualificación técnica de las personas designadas por estos representantes políticos o sindicales. Por el contrario, es en este plano, esto es, en el de la designación de los Tribunales donde el principio de autonomía local o de **naturaleza local de los Tribunales** puede y debe jugar el papel que le corresponde.

Desde esta perspectiva es, sin embargo, cuestionable la previsión general de que uno de los vocales de la Comisión deba ser un representante de la Comunidad Autónoma respectiva, solución que en los términos en que está planteada no va a suponer un refuerzo de las garantías de imparcialidad y objetividad, sino una simple e injustificada interferencia en el ámbito de decisión local, sólo permisible en los supuestos en que, por imperativo legal, dicha participación se dirija a la salvaguarda de las competencias sectoriales que corresponden a la Comunidad Autónoma⁷⁸.

(2) Aún cuando el RD 896/1991 no lo diga de forma expresa, muchas de las reglas contenidas en el RGIPP en aras a garantizar la imparcialidad van a ser también de aplicación en el caso de estos Tribunales. En primer lugar, las personas que sean designadas para formar parte de los Tribunales deberán abstenerse y podrán ser recusadas en el supuesto de que en ellos concurra alguna de las causas enumeradas en el artículo 28 de la LPAC, y ello porque estos Tribunales, como ya dijimos al principio, no son más que órganos administrativos que actúan en un procedimiento y que en cuanto tales les son aplicables las reglas generales contenidas en la LPAC. En segundo lugar, y del mismo modo, las decisiones que adopten los Tribunales serán susceptibles de recurso ordinario. Por último, de acuerdo con lo establecido en el apartado 2 del artículo 19 de la LMRFP, que tiene también carácter supletorio al igual que parte de la regulación del RD, los órganos de selección no podrán estar formados mayoritariamente por funcionarios del mismo cuerpo que se ha de seleccionar.

⁷⁸ En este sentido, parecía más ajustada al principio de especialidad la previsión contenida en el ya derogado RD 712/1982, de 2 de abril, el cual preveía que entre los vocales actuase siempre "un representante del Profesorado oficial, designado por el INAP; el Director o Jefe del respectivo servicio dentro de la especialidad o, en su defecto, un técnico o experto designado por el Presidente de la Corporación; un representante del Colegio Oficial respectivo de la Comunidad Autónoma; o, de no haberlo, un representante designado por la Administración del Estado o, en su caso, por la Comunidad Autónoma que corresponda, un funcionario de carrera, si lo hubiere, designado por la Corporación local".

En cuanto al **principio de especialidad** es donde este Real Decreto resulta más cuestionable.

En primer lugar, no todos los miembros del Tribunal tendrán que tener un nivel de titulación o especialización igual o superior al exigido para el ingreso en el Cuerpo o Escala, sino que esta exigencia sólo se establece respecto de los Vocales. Esta previsión sugiere un par de reflexiones. (1) La reducción de la exigencia de titulación a sólo los vocales del Tribunal, supone una minoración de garantías de todo punto injustificable y difícilmente cohonestable con las exigencias propias del principio de especialidad, mérito y capacidad así como con la igualdad de acceso a la función pública. Posibilitar que personas que carecen de estudio o pericia alguna puedan enjuiciar el mérito y la capacidad de los candidatos a plazas en las que se exija la posesión de titulación superior y además unos conocimientos especializados, resulta, en mi opinión, un verdadero atentado a toda lógica y razón jurídica, que no merece mayor comentario. (2) Este RD introduce una variable que hasta este momento no había sido planteada por ninguna norma. Al requerir que los vocales tengan un nivel de "titulación o *especialización*" igual al exigido para las plazas objeto de convocatoria, parece que se abre la posibilidad de que incluso los vocales no tienen por que tener una titulación igual o superior siempre que posean una "especialización" igual o superior. Una solución de este tenor entiendo, sin embargo, que resulta igualmente contraria al principio de especialidad, pues dejaría al libre criterio de la Administración actuante la determinación de la formación o de los conocimientos que reportan un nivel de especialización suficiente para participar en un Tribunal, sin fijar para ello parámetro alguno, ni tan siquiera el de la titulación oficial. Más razonable es entender que partiendo de la exigencia de un nivel de titulación igual o superior al del exigido a los aspirantes la Corporación local podrá, además, exigir de los vocales del Tribunal un cierto nivel de especialización que les permita formar un juicio acertado en su decisión, lo que sería recomendable.

En segundo lugar, y de modo similar a lo que ocurre en el RGIPP, la exigencia de una composición tan sólo predominantemente técnica, no parece que satisfaga suficientemente las garantías derivadas del principio de especialidad y que los Tribunales se han encargado de recordar. Así, y en relación a la vieja exigencia del RD 71211982, de 2 de abril de que en los Tribunales figurase un representante del Profesorado oficial, el TS ha entendiendo que éste debería ser un profesor universitario por ser en muchas ocasiones plazas donde "la especialización ad-

ministrativa debe de ser fundamental" (STS 27 de octubre de 1989 FJ 4), no siendo suficiente con haber impartido docencia incluso en Centros oficiales. Del mismo modo, el TC ha señalado en la Sentencia 215/1991, de 14 de noviembre, que el discernimiento de los méritos y la capacidad de los aspirantes a una plaza en la función pública ha de corresponder exclusivamente a órganos calificadoros que estén integrados por personas dotadas de la debida cualificación técnica en la materia propia de esa plaza. Más expresivos si cabe, son los pronunciamientos contenidos en las SSTC 174/1996, de 11 de noviembre y la d215/1991, de 14 de noviembre. En la primera de ellas el TC consideró nada menos que al Consejo General del Poder Judicial un órgano sin la cualificación técnica suficiente para revisar el fondo de la valoración efectuada por el Tribunal calificador encargado de seleccionar Magistrados por la vía del turno de juristas de reconocida competencia. En la segunda el TC tampoco consideró a una Comisión de Reclamaciones integrada por Catedráticos de Universidad con amplia experiencia docente e investigadora, como un órgano suficientemente cualificado para la revisión del fondo de una decisión adoptada por una Comisión encargada de la selección de funcionarios públicos docentes, "al no ser todos ellos especialistas de la disciplina o del área de conocimiento correspondiente a la plaza objeto del concurso" (STC 215/1991, de 14 de noviembre FJ 4)

En cuanto al **principio de publicidad**, el RD 896/1991 cumple satisfactoriamente las exigencias propias de este principio. En el artículo 6 se establece, con carácter supletorio, que las bases de las pruebas selectivas y las correspondientes convocatorias deberán publicarse íntegramente en el Boletín Oficial de la Provincia correspondiente así como en el de la Comunidad Autónoma, siendo necesaria la publicación del anuncio de la convocatoria en el BOE. Esta previsión, en exceso garantista, ha sido atenuada por el legislador gallego, el cual ha entendido suficiente con la publicación íntegra en el Boletín oficial de la Provincia, limitándose el BOE y el DOG a publicar el anuncio (art. 233.3 LALG). El cumplimiento de esta exigencia contenido también en el viejo RD 2223/1984, artículo 14.h) es requisito *sine qua non* para la validez de la convocatoria. Así, lo ha entendido correctamente el propio TS, el cual, refiriéndose a la no designación del Tribunal calificador en una convocatoria, ha señalado lo siguiente

"no podemos compartir su juicio de valor (el de la parte apelante), contrario al de la Sala "a quo", de que las infracciones legales por ella constatadas (y entre las que se incluye la que

acabamos de mencionar), sean meras irregularidades sin trascendencia invalidante, cuando, por el contrario, se trata de infracciones de normas absolutamente precisas, que por tanto merecen el tratamiento previsto para ellas en el artículo 48 de la LPA (hoy art. 63 LPAC referido a la anulabilidad de los actos), en su redacción vigente al momento de los hechos”.

4. Conclusiones

Este somero análisis de las normas y principios aplicables en materia de conformación de los órganos de selección de las Corporaciones Locales, permite formular algunas propuestas a modo de conclusión

Primera: La previsible reforma de nuestro modelo de función pública hacia posiciones más próximas a las propias del mundo laboral, no debe suponer en ningún caso una merma en el respeto y aplicación de los principios consagrados constitucionalmente. En este contexto, entiendo que el reforzamiento de la imparcialidad y especialización de los órganos de selección se resuelve como uno de los instrumentos más idóneos para garantizar el equilibrio de este proceso de cambio.

Segunda: El camino abierto por el RGIPP parece el adecuado para garantizar el cumplimiento efectivo de los principios a que hemos hecho referencia. Con todo, entiendo que, desde la perspectiva del principio de especialidad, el legislador debería hacer un mayor esfuerzo de concreción en relación a los miembros que han de integrar los órganos. Se hace preciso que los órganos de selección se integren en su totalidad por personas con una cualificación específica en las materias sobre las que versa el procedimiento selectivo. Sólo así se va a poder garantizar en su integridad el acceso a las plazas de aquellas personas más capacitadas.

Tercera: Se hace precisa una reforma radical y urgente del Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas del procedimiento de selección de los funcionarios de Administración Local. Este RD supone una vuelta atrás respecto de la regulación contenida en el ya derogado RD 712/1982⁷⁹. La manifiesta transgresión por esta norma de los principios de especialidad e imparcialidad, al margen de ser reprochable desde un punto de vista jurídico, supone la vuelta a una concepción patrimonialista y trasnochada de los cargos y funciones públicas. La confusión entre lo político y lo administrativo se hace patente en esta norma. En esta línea, tanto las propias entidades locales como la Comunidad Autónoma Gallega

⁷⁹ En este Real Decreto se establecía que los vocales de los Tribunales calificadoros de las pruebas para el ingreso en la función pública local deberían ser un representante del Profesorado oficial, designado por el INAP; el Director o Jefe del respectivo servicio dentro de la especialidad o, en su defecto, un técnico o experto designado por el Presidente de la Corporación; un representante del Colegio Oficial respectivo de la Comunidad Autónoma o, de no haberlo, un representante designado por la Administración del Estado o, en su caso, por la Comunidad Autónoma que correspondiera, un funcionario de carrera, si lo hubiere, designado por la Corporación local.

tienen la oportunidad de paliar a través del dictado de las correspondientes normas reglamentarias muchas de las deficiencias contenidas en este RD, por lo que a ellas corresponde igualmente esta tarea de renovación normativa.

Partiendo de esta realidad, creo que resulta muy acertada la opinión de quienes sostienen que "el concepto de autonomía local puede aguantar mayores grados de intervención normativa y hasta ejecutiva, siempre que la medida mejore notablemente la eficacia burocrática, el derecho de los ciudadanos al acceso, en régimen de igualdad, a los puestos públicos y haga efectiva la movilidad interadministrativa⁸⁰. En definitiva, el respeto de los principios de objetividad, de acceso a los cargos públicos de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad, legalidad y autonomía local hace necesaria la inmediata modificación de la norma en cuestión en este punto, de acuerdo con las directrices que he ido esbozando a lo largo de estas líneas.

Con todo, y aún cuando las garantías normativas no sean suficientes, esto no puede suponer que la actuación en este ámbito de la Administración pública se pueda realizar en perjuicio de los principios reseñados: imparcialidad y especialidad. Y ello porque se trata de principios que alcanzan el rango constitucional y que, en cuanto tales, se debe en todo caso velar por su estricto cumplimiento, en primera instancia por la Administración pública y en última por los Tribunales de justicia. La tarea, desde luego, no es sencilla, y las soluciones pueden ser muchas. Sirvan como colofón las siguientes reflexiones de carácter general que plantea Sánchez Morón

"el favoritismo que con frecuencia se enseñorea de los procesos selectivos no puede solucionarse desplazando la decisión técnica a un órgano no dotado para ella (o el criterio de los técnicos de una comisión por el criterio de quienes actúan como peritos en el proceso), dicho sea sin perjuicio del control jurídico que los tribunales de justicia deben ejercer, en los términos mencionados. En realidad la solución está más en el desarrollo de los valores cívicos de la sociedad que en otra cosa. Pero siempre es posible desde el derecho contribuir a ella perfeccionando la composición de los órganos de selección, en garantía de su idoneidad e imparcialidad, mejorando los sistemas selectivos y exigiendo una estricta observancia de los procedimientos y las obligaciones de motivación, de manera que se genere más transparencia y puedan corregirse las desviaciones de poder (que son el verdadero problema). En último extremo, órganos administrativos especializados en la revisión de estos aspectos del proceso selectivo (a la manera de comisiones de garantía del sistema de mérito) podrían también ser útiles para el mismo fin"⁸¹.

⁸⁰ LLISSET BORRELL, F. y GRAU AVILA, S. op. cit., p. 177.

⁸¹ SÁNCHEZ MORÓN, M. op. cit., p. 144.