

**LAS BASES DE LAS CONVOCATORIAS DE ESTABILIZACIÓN.  
SISTEMAS SELECTIVOS, MÉRITOS, PRUEBAS Y NOTAS DE  
CORTE. LÍMITES Y POSIBILIDADES**

**Remedios Roqueta Buj**

*Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*

Universidad de Valencia

**I. LOS PROCESOS DE ESTABILIZACIÓN DE EMPLEO TEMPORAL: RÉGIMEN JURÍDICO Y MODALIDADES ..... 3**

**II. LOS PROCESOS DE ESTABILIZACIÓN DE LAS PLAZAS OCUPADAS DE FORMA TEMPORAL E ININTERRUMPIDAMENTE AL MENOS EN LOS TRES AÑOS ANTERIORES AL 31 DE DICIEMBRE DE 2016 O AL 31 DE DICIEMBRE DE 2017 ..... 8**

- 1. Los procesos de selección: Régimen jurídico aplicable .....8
- 2. Los sistemas selectivos..... 10
  - 2.1. Los sistemas selectivos del personal funcionario de carrera..... 10
  - 2.2. Los sistemas selectivos del personal laboral fijo..... 11
  - 2.3. La preminencia del concurso-oposición en los procesos de estabilización de empleo temporal..... 11
- 3. Los principios informadores de los sistemas de selección.....13
  - 3.1. Carácter abierto de los procesos de selección.....13
  - 3.2. Adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar .....17
  - 3.3. Valoración de la experiencia profesional..... 18

**III. LOS PROCESOS DE ESTABILIZACIÓN DE LAS PLAZAS DESEMPEÑADAS INTERINA O TEMPORALMENTE CON ANTERIORIDAD AL 1 DE ENERO DE 2005 35**

- 1. Los requisitos de los procesos de consolidación de empleo temporal..36
- 2. El carácter potestativo de los procesos de consolidación de empleo temporal 37
- 3. El procedimiento de los procesos de consolidación de empleo temporal44
- 4. Los procesos de selección.....46

## I. Los procesos de estabilización de empleo temporal: Régimen jurídico y modalidades

La finalidad de consolidar el empleo público temporal «no puede considerarse «a priori» constitucionalmente ilegítima, ya que pretende conseguir estabilidad en el empleo para quienes llevan un período más o menos prolongado de tiempo desempeñando satisfactoriamente las tareas encomendadas, ni por tanto lo será tampoco la previsión de valorar en la fase de concurso los servicios prestados como experiencia previa del personal afectado»<sup>1</sup>. De este modo, la valoración como mérito de la antigüedad o experiencia previa «no puede estimarse, pues, como una medida desproporcionada, arbitraria o irrazonable con relación a esa finalidad de consolidación del empleo temporal y, aunque efectivamente establece una desigualdad, ésta viene impuesta en atención a un interés público legítimo y no responde al propósito de excluir a nadie de la posibilidad efectiva de acceso a la función pública». Además, la alta tasa de temporalidad es un lastre para el buen funcionamiento de las Administraciones Públicas<sup>2</sup>.

Por ello, y a la vista de las ingentes bolsas de personal interino o temporal creadas como consecuencia de la restricción de las tasas de reposición de efectivos durante la crisis económica, los arts. 19.Uno.6 de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, y 19.Uno.9 de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, ponen en marcha un macro proceso de estabilización de empleo temporal<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> STC 107/2003, de 2 de junio.

<sup>2</sup> Cfr. el Informe 3/2004 del Consejo Económico y Social sobre «La temporalidad en el empleo en el sector público».

<sup>3</sup> Cfr. la Resolución de 22 de marzo de 2018, de la Secretaría de Estado de Función Pública, por la que se publica el II Acuerdo Gobierno-Sindicatos para la mejora del empleo público y las condiciones de trabajo (BOE 26 de marzo de 2018).

Sobre los procesos de consolidación o estabilización de empleo temporal véanse, entre otros, NAVARRO NIETO, F., «Los planes de estabilización del empleo temporal en el Estatuto Básico del Empleado Público», *Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, núm. 103, 2010; BOLTAINA BOSCH, X., «Las políticas selectivas en la

El régimen jurídico de este proceso en la Ley 3/2017 viene a ser el siguiente<sup>4</sup>:

1.º) Las Administraciones Públicas podrán disponer en determinados sectores de una tasa adicional para estabilización de empleo temporal que incluirá hasta el 90 por ciento de las plazas que, estando dotadas presupuestariamente, hayan estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2016, esto es, como mínimo durante los años 2014, 2015 y 2016. El legislador no se refiere a personal temporal o interino que tenga tres o más años de vínculo a fecha de 31 de diciembre de 2016, sino a «plazas» que hayan estado ocupadas de forma temporal durante estos años, como mínimo, por lo que, en principio, es indiferente que las plazas hayan estado cubiertas por una o más personas consecutivas<sup>5</sup>.

2.º) Las ofertas de empleo que articulen estos procesos de estabilización, deberán aprobarse y publicarse en los respectivos Diarios Oficiales en los ejercicios 2017 a 2019 y serán coordinados por los Departamentos ministeriales competentes<sup>6</sup>. Del tenor literal de la norma parece deducirse la posibilidad de aprobar una oferta

---

administración y sector público local para el 2016», *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, núm. 2, 2016, págs. 49-62; FERNÁNDEZ RAMOS, S., «Acceso al empleo público: igualdad e integridad», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 46, 2017; RIVERA SÁNCHEZ, J.R., «La sostenibilidad del empleo temporal en la Administración Pública española», *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Vol. 5, núm. 3, 2017, págs. 77-102; CUENCA CERVERA, J.J., «La temporalidad en el empleo público local: estrategias para su reducción tras el Acuerdo para la Mejora del Empleo Público», *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. 12, 2017, págs. 54-67; BOLTAÍNA BOSCH, X., «Los procesos selectivos «blandos» y sus efectos sobre la profesionalización del empleo público», *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. Extra 2, 2018, págs. 140-155; PEÑA MOLINA, M., «La Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2017 y la estabilización del empleo público temporal. Soluciones para el sector local», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 48, 2018; y COMELLAS BATET, E., «La incidencia de la Ley de Presupuestos Generales del Estado en el dimensionamiento de las plantillas locales. Tasas de reposición y procesos de estabilización», *VI Seminario de actualización jurídica y Derecho Local*, Girona, 29 de junio de 2018.

<sup>4</sup> El régimen jurídico de los procesos de consolidación de empleo temporal previsto en la Ley 3/2017 tiene su origen en el «Acuerdo para la mejora del empleo público» de 29 de marzo de 2017. Véanse también los «Criterios comunes para la aplicación del proceso de estabilización derivado de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2017» de la Secretaria de Estado de Función Pública del Ministerio de Ciencia y Función Pública de febrero de 2018.

<sup>5</sup> BOLTAÍNA BOSCH, X., «Los procesos selectivos «blandos» ...», cit., pág. 152.

<sup>6</sup> No se fijó como preciso la convocatoria de todas las plazas en el año 2017, sino que es posible hacerlo también en el 2018 y 2019, paulatinamente [BOLTAÍNA BOSCH, X., «Los procesos selectivos «blandos» ...», cit., pág. 152].

específica, diferenciada de la general, para articular estos procesos de estabilización<sup>7</sup>. De este modo, la oferta de empleo público en la que se autorice la convocatoria de estos procesos de estabilización podrá determinar que las plazas correspondientes a los mismos se acumulen a los procesos selectivos ordinarios de reposición de personal de los mismos cuerpos o categorías profesionales, pudiendo por ello existir una misma convocatoria con unos mismos ejercicios y méritos a valorar, o por el contrario que la plazas del proceso de estabilización y las de reposición de efectivos se articulen de forma separada o independiente, con diferentes sistemas de valoración, si bien en ambos casos deben ser procesos de libre concurrencia<sup>8</sup>. Las convocatorias de los procesos selectivos deberán producirse en el plazo de tres años establecido en el art. 70.1 del EBEP para la ejecución de las ofertas de empleo público, computados desde que se publica la oferta de empleo público en la que se incluyen las plazas de referencia<sup>9</sup>. Al igual que en cualquier otro proceso selectivo, la convocatoria puede identificar las plazas concretas con su código correspondiente o hacer referencia solo al acceso a un cuerpo funcional o categoría laboral, quedando para un momento posterior a su finalización el ofrecimiento de las plazas concretas. No obstante, en la convocatoria debe hacerse referencia a que la misma corresponde al proceso de

---

<sup>7</sup> BOLTAINA BOSCH, X., «Los procesos selectivos «blandos» ...», cit., pág. 153.

<sup>8</sup> Cfr. los «Criterios comunes para la aplicación del proceso de estabilización derivado de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2017» de la Secretaría de Estado de Función Pública del Ministerio de Ciencia y Función Pública de febrero de 2018.

<sup>9</sup> No obstante, según la STSJ de Madrid (Social) de 23 de febrero de 2018 (Rec. 1133/2017), hay que destacar que lo que se regula en el art. 70.1 del EBEP son las formas de provisión para incorporación de personal de nuevo ingreso en las Administraciones Públicas (oferta de empleo público u otro instrumento similar de gestión), dejando al margen otros sistemas de cobertura de vacantes como, por ejemplo, un proceso extraordinario de consolidación de empleo temporal o interino. Por tanto, el marco temporal de tres años para el desarrollo de esos procesos de selección de personal de los que habla el art. 70.1 EBEP no es aplicable a los procesos especiales de consolidación de empleo temporal. Estos procesos extraordinarios de consolidación de empleo vienen regulados en normas específicas y, por lo general, se desarrollan en varias fases sucesivas (concurso de traslados, promoción profesional y concurso oposición), lo cual, correlativamente, afecta a la duración del plazo de provisión de las vacantes vinculadas a los mismos, sin que tengan preestablecida una duración predeterminada en el EBEP. En el mismo sentido, las SSTSJ de Andalucía (Social) de 1 de marzo de 2018 (Rec. 1884/2017) y de Madrid (Social) de 8 de marzo de 2018 (Rec. 1020/2017) y 11 de abril de 2018 (Rec. 1191/2017).

estabilización previsto en las leyes de Presupuestos Generales del Estado para 2017 o 2018 o en la DT 4ª del EBEP<sup>10</sup>.

3.º) La tasa de cobertura temporal en cada ámbito deberá situarse al final del período por debajo del 8 por ciento.

4.º) La articulación de estos procesos selectivos, en todo caso, garantizará el cumplimiento de los principios de libre concurrencia, igualdad, mérito, capacidad y publicidad. Dicha articulación podrá ser objeto de negociación en cada uno de los ámbitos territoriales de la Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales, pudiendo articularse medidas que posibiliten una coordinación entre las diferentes Administraciones en el desarrollo de los mismos.

5.º) De la resolución de estos procesos no podrá derivarse, en ningún caso, incremento de gasto ni de efectivos, debiendo ofertarse en estos procesos, necesariamente, plazas de naturaleza estructural que se encuentren desempeñadas por personal con vinculación temporal.

Además, el art. 19.Uno.9 de la Ley 6/2018 autoriza una tasa adicional para la estabilización de empleo temporal que incluirá las plazas de naturaleza estructural que, estando dotadas presupuestariamente, hayan estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2017 en determinados sectores y colectivos (personal de los servicios de administración y servicios generales, de investigación, de salud pública e inspección médica así como otros servicios públicos y personal de administración y servicios de las Universidades Públicas)<sup>11</sup>. Las ofertas de empleo que articulen estos procesos de estabilización, deberán aprobarse y publicarse en los respectivos Diarios Oficiales en los ejercicios 2018 a 2020 en los mismos términos señalados por la Ley 3/2017.

---

<sup>10</sup> Cfr. los «*Criterios comunes para la aplicación del proceso de estabilización derivado de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2017*» de la Secretaria de Estado de Función Pública del Ministerio de Ciencia y Función Pública de febrero de 2018.

<sup>11</sup> El régimen jurídico de los procesos de consolidación de empleo temporal previsto en la Ley 6/2018 tiene su origen en el «*II Acuerdo Gobierno- Sindicatos para la mejora del empleo público y las condiciones de trabajo*» de 9 de marzo de 2018.

A mayor abundamiento, y de conformidad con lo previsto en el último párrafo del art. 19.Uno.6 de la Ley 3/2017, las Administraciones Públicas podrán disponer en los ejercicios 2017 a 2019 de una tasa adicional para la estabilización de empleo temporal de aquellas plazas que, en los términos previstos en la DT 4.<sup>a</sup> del EBEP, estén dotadas presupuestariamente y, desde una fecha anterior al 1 de enero de 2005, hayan venido estando ocupadas ininterrumpidamente de forma temporal. A estas convocatorias les será de aplicación lo previsto en el apartado tercero de la citada disposición transitoria.

La DT 4.<sup>a</sup> del EBEP contempla la posibilidad de que las Administraciones Públicas puedan efectuar convocatorias de consolidación de empleo temporal en los siguientes términos:

*«1. Las Administraciones Públicas podrán efectuar convocatorias de consolidación de empleo a puestos o plazas de carácter estructural correspondientes a sus distintos cuerpos, escalas o categorías, que estén dotados presupuestariamente y se encuentren desempeñados interina o temporalmente con anterioridad a 1 de enero de 2005.*

*2. Los procesos selectivos garantizarán el cumplimiento de los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.*

*3. El contenido de las pruebas guardará relación con los procedimientos, tareas y funciones habituales de los puestos objeto de cada convocatoria. En la fase de concurso podrá valorarse, entre otros méritos, el tiempo de servicios prestados en las Administraciones Públicas y la experiencia en los puestos de trabajo objeto de la convocatoria.*

*Los procesos selectivos se desarrollarán conforme a lo dispuesto en los apartados 1 y 3 del artículo 61 del presente Estatuto.»*

Los arts. 19.Uno.6 de la Ley 3/2017 y 19.Uno.9 de la Ley 6/2018 aluden a los procesos de estabilización de empleo temporal y no a los procesos de consolidación de empleo temporal dando a entender que pretenden garantizar los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público, con independencia de que se hayan prestado o no servicios efectivos en la Administración convocante.

Con todo, el legislador prevé dos modalidades de consolidación de empleo temporal en función de las fechas en que se haya accedido al empleo público temporal, a saber:

a) Los procesos de estabilización de las plazas ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores al 31 de diciembre de 2016 o al 31 de diciembre de 2017, tramitados en los términos previstos en los arts. 19.Uno.6 de la Ley 3/2017 y 19.Uno.9 de la Ley 6/2018.

b) Los procesos de estabilización de las plazas desempeñadas interina o temporalmente con anterioridad al 1 de enero de 2005, tramitados conforme a lo dispuesto en el párrafo séptimo del art. 19.Uno.6 de la Ley 3/2017 y en la DT 4ª del EBEP.

Pues bien, la DT 4ª del EBEP fija unas reglas particulares en relación con los procesos selectivos que favorecen la posición de los empleados temporales. En cambio, en los procesos de consolidación de empleo temporal articulados al amparo de los arts. 19.Uno.6 de la Ley 3/2017 y 19.Uno.9 de la Ley 6/2018 han de seguirse las reglas generales que rigen el acceso al empleo público.

Esta diferencia de régimen jurídico no vulnera los principios de igualdad y no discriminación pues tiene apoyo normativo con rango legal y obedece a supuestos fácticos y jurídicos que justifican la distinción que se efectúa por cuanto que la situación de precariedad del personal que accedió al empleo público temporal con anterioridad al 1 de enero de 2005 se ha prolongado ya más de una década.

## II. Los procesos de estabilización de las plazas ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores al 31 de diciembre de 2016 o al 31 de diciembre de 2017

### 1. Los procesos de selección: Régimen jurídico aplicable

Los arts. 19.Uno.6 de la Ley 3/2017 y 19.Uno.9 de la Ley 6/2018 se limitan a señalar que *«la articulación de estos procesos selectivos que, en todo caso, garantizará el cumplimiento de los principios de libre competencia, igualdad, mérito, capacidad y*

*publicidad*». De este modo, las bases de las convocatorias de consolidación de empleo temporal que se dicten al amparo de las LPGE para los años 2017 y 2018 deben ajustarse a las reglas generales que rigen el acceso al empleo público en régimen funcionarial y laboral<sup>12</sup>.

Y, en este sentido, conviene recordar que el principio de igualdad en el acceso a las funciones públicas reconocido en el art. 23.2 de la Constitución Española, al igual que el principio general de igualdad, actúa en dos planos distintos<sup>13</sup>: Como igualdad ante la Ley o en la aplicación de la Ley, de una parte, y de la otra, como igualdad en la Ley. En este segundo aspecto –y esto es lo que explica la especificación en este caso del principio general de igualdad–, la igualdad en la Ley *«implica para el legislador no sólo la prohibición de establecer diferencias que carezcan de una fundamentación razonable y objetiva, sino más precisamente aún y en conexión con el art. 103.3 C.E. la prohibición de establecer diferencias que no guarden relación con el mérito y capacidad»*. De este límite deriva la necesidad no sólo de que la Ley no limite el acceso a personas determinadas, sino de que *«la capacidad, y especialmente los méritos a tener en cuenta han de estar también en relación con la función a desempeñar y no se describan o establezcan en términos tales que puedan considerarse fijados en atención a personas determinadas»*<sup>14</sup>. Por ello, las convocatorias de estos procesos de consolidación de empleo temporal no pueden *«perseguir la cobertura «ad hoc» por determinadas personas que las venían ocupando previamente, por mucho que la vinculación temporal de quienes se hallaban en ellas se haya dilatado en demasía, pues ello vulneraría los principios de igualdad, mérito y capacidad, que han de regir en todos los procesos selectivos de acceso a la función pública, con arreglo a los artículos 23.2 y 103.3 de la Constitución»*<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Por todos, ROQUETA BUJ, R., *El acceso del personal laboral en las Administraciones Públicas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019.

<sup>13</sup> STC 27/1991, de 14 de febrero.

<sup>14</sup> STC 27/1991, de 14 de febrero.

<sup>15</sup> Cfr. la STSJ de Galicia (CA) de 17 de febrero de 2010 (Rec. 237/2009).

## 2. Los sistemas selectivos

Los sistemas selectivos son los procedimientos a través de los cuales se verifican la capacidad y los méritos de los aspirantes.

De conformidad con el EBEP, hay que distinguir según se trate de seleccionar al personal funcionario de carrera o al personal laboral fijo o al personal laboral temporal.

### 2.1. Los sistemas selectivos del personal funcionario de carrera

Según el art. 61.6 del EBEP, los sistemas selectivos de funcionarios de carrera *«serán los de oposición y concurso-oposición que deberán incluir, en todo caso, una o varias pruebas para determinar la capacidad de los aspirantes y establecer el orden de prelación»* y *«sólo en virtud de ley podrá aplicarse, con carácter excepcional, el sistema de concurso que consistirá únicamente en la valoración de méritos»*.

Mientras que el RD 896/1991, de 7 de junio, sobre reglas básicas y programas mínimos para el procedimiento de selección de funcionarios de la Administración Local, dictado en cumplimiento del mandato del art. 100 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, entre cuyas normas revisten el carácter básico las que definen reglas esenciales y programas mínimos como así expresa su Preámbulo y la DF 1ª, a efectos de lo previsto en el art. 149.1.18 de la Constitución Española, dispone en su art. 2 que *«el ingreso en la Función Pública Local se realizará, con carácter general, a través del sistema de oposición, salvo que, por la naturaleza de las plazas o de las funciones a desempeñar, sea más adecuada la utilización del sistema de concurso-oposición o concurso»*. Por lo tanto, el sistema ordinario para el ingreso en la función pública local es el de oposición, mientras que los de concurso-oposición y concurso deben considerarse excepcionales, en la medida en que sólo están previstos para los casos en que su utilización sea más adecuada *«por la naturaleza de las plazas o de las funciones a desempeñar»*, limitando con ello la discrecionalidad de la Administración en orden a escoger los sistemas selectivos para cubrir las plazas vacantes, dado que tiene que justificar las razones que le conducen a apartarse del sistema ordinario en las convocatorias, cuando la opción por el sistema de concurso o de concurso-oposición en vez de utilizar la vía de la oposición, no cabe

inferirla de la propia naturaleza de la plaza aludida ni de las funciones que le son inherentes<sup>16</sup>. Pues bien, el concurso-oposición puede estar justificado en los procesos de consolidación de empleo temporal<sup>17</sup>.

## 2.2. Los sistemas selectivos del personal laboral fijo

El art. 61.7 del EBEP establece que «*los sistemas selectivos de personal laboral fijo serán los de oposición, concurso-oposición, con las características establecidas en el apartado anterior, o concurso de valoración de méritos*». De este modo, el EBEP mantiene los sistemas selectivos tradicionales (la oposición, el concurso-oposición y el concurso de méritos). Pero, a diferencia de lo que ocurre con los funcionarios de carrera, no se establece ningún orden o prelación entre los sistemas selectivos clásicos. De esta manera, para el personal laboral se prevé un régimen más flexible, ya que se permite utilizar indistintamente cualquiera de los tres sistemas reseñados<sup>18</sup>.

## 2.3. La preeminencia del concurso-oposición en los procesos de estabilización de empleo temporal

Aunque las Administraciones Públicas, en principio, podrían escoger el sistema de oposición para los procedimientos de consolidación de empleo temporal previstos en las LPGE para los años 2017 y 2018, resulta lógico y razonable que los servicios prestados como funcionarios interinos o contratados laborales se ponderen positivamente, ya que dicha experiencia denota un conocimiento de las tareas y funciones asignadas al cuerpo/escala o categoría/grupo profesional al que se pretende acceder. De este modo, el sistema selectivo del concurso-oposición está justificado por desarrollarse en el marco de una consolidación de empleo y reducción

---

<sup>16</sup> SSTSJ de Castilla-La Mancha (CA) de 8 de febrero de 2003 (Rec. 248/1999) y de Asturias (CA) de 11 de noviembre de 2004 (Rec. 2000/2002).

<sup>17</sup> STSJ de Asturias (CA) de 11 de noviembre de 2004 (Rec. 2000/2002).

<sup>18</sup> FONDEVILA ANTOLÍN, J., «Repensar el diseño de los procesos selectivos en el empleo público: respuestas ágiles frente a las necesidades inmediatas y fortalecimiento de la especialización de los órganos de selección», *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. Extra 2, 2018, pág. 103. Sobre los sistemas selectivos del personal laboral fijo en las diferentes Administraciones Públicas, véase, por todos, ROQUETA BUIJ, R., *El acceso del personal laboral en las Administraciones Públicas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019.

del empleo temporal<sup>19</sup>. Tratándose de procesos de estabilización de plazas de carácter laboral, las Administraciones Públicas podrían, incluso, optar por el concurso de méritos, excluyendo el sistema de oposición o el mixto de concurso-oposición, pero tal opción entraña un riesgo en la medida en que los concursos que otorgan una sustancial puntuación por los servicios prestados pueden derivar muy fácilmente en proceso restringidos.

El concurso-oposición consiste en la sucesiva celebración de los sistemas anteriores (art. 4.2 RD 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). De esta forma, a través de este sistema se pueden medir y valorar tanto la capacidad como los méritos de los aspirantes, lo que redundaría en una mayor garantía de los principios constitucionales que rigen el acceso al empleo público.

En cuanto al orden de las fases de oposición y concurso, habrá que estar a la normativa aplicable en la Administración Pública de que se trate. Así, por ejemplo, el art. 4.c) del RD 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de Administración Local, determina que *«en las pruebas selectivas que se realicen por el sistema de concurso-oposición, la fase de concurso, que será previa a la de oposición, no tendrá carácter eliminatorio ni podrá tenerse en cuenta para superar las pruebas de la fase de oposición»* –que sí tienen carácter eliminatorio–. En este contexto, en la fase de concurso han de ser valorados todos los candidatos, cuando muchos de ellos pueden desistir luego de la fase de la oposición o no superarla, lo que se traduce en la realización de un enorme trabajo en balde. En cualquier caso, la celebración previa de la fase de oposición no altera los principios de igualdad, mérito y capacidad en los procesos de consolidación de empleo temporal<sup>20</sup>. Ciertamente, tratándose de

---

<sup>19</sup> STSJ de Castilla y León (CA) de 13 de julio de 2009 (Rec. 567/2006).

<sup>20</sup> STS (CA) de 31 de marzo de 2008 (Rec. 7038/2003).

una convocatoria que no es restringida a quienes se hallen ocupando las plazas convocadas, sino abierta a todos los que posean los requisitos exigidos en la convocatoria correspondiente, el orden de estas fases no altera el resultado del respeto a las previsiones de los arts. 23.2 y 103.3 de la Constitución, así como a las del EBEP y del RD 364/1995.

Por último, tal y como destacan los «*Criterios comunes para la aplicación del proceso de estabilización derivado de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2017*» de la Secretaria de Estado de Función Pública del Ministerio de Ciencia y Función Pública de febrero de 2018, el número de aprobados en la fase de oposición será el de las personas que hayan superado la misma, aun cuando esta cifra exceda del número total de plazas a cubrir. Y en la fase de concurso deberán valorarse no sólo los servicios prestados a la Administración, sino también otro tipo de méritos académicos o profesionales, como las titulaciones académicas y los cursos de formación o perfeccionamiento.

### 3. Los principios informadores de los sistemas de selección

Los principios informadores de los sistemas de selección que requieren de alguna puntualización en los procesos de consolidación tramitados conforme a los arts. 19.Uno.6 de la Ley 3/2017 y 19.Uno.9 de la Ley 6/2018 son los siguientes:

1.º Carácter abierto de los procesos de selección.

2.º Adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar.

3.º Valoración de la experiencia profesional.

#### 3.1. Carácter abierto de los procesos de selección

El derecho a la igualdad en el acceso a la función pública supone una limitación fundamental a la práctica de las pruebas restringidas para el acceso a la función pública las cuales en general han de considerarse proscritas por los arts. 23.2 y 14 de la Constitución Española. En efecto, como pone de relieve la STC 60/1994, de 28 de

febrero, «la exigencia de la necesidad de un período previo de servicios administrativos para participar en el concurso convocado ha de ser estimada como arbitraria e incompatible con los principios de mérito y capacidad, en la medida que impide concurrir al mismo a los aspirantes que no cumplen este presupuesto por una razón no justificada suficientemente, ni razonable, que implica una discriminación y que veda toda oportunidad de concurrir a los aspirantes en igualdad de condiciones»<sup>21</sup>. Y, aunque «no cabe excluir que en determinados casos excepcionales la diferencia de trato establecida en la Ley en favor de unos y en perjuicio de otros pueda considerarse como razonable, proporcionada y no arbitraria a los efectos de la desigualdad de trato que establece, siempre que dicha diferenciación se demuestre como un medio excepcional y adecuado para resolver una situación también excepcional, expresamente prevista en una norma con rango de Ley y con el objeto de alcanzar una finalidad constitucionalmente legítima, entre las que se integra también la propia eficacia de la Administración Pública»<sup>22</sup>, lo cierto es que las aspiraciones del personal temporal a la estabilidad en sus puestos en modo alguno justifican la convocatoria de concursos restringidos, debiendo concurrir los interinos o contratados temporales con quienes no tienen relación con la Administración en los procesos selectivos que se convoquen si desean obtener un puesto de carácter permanente<sup>23</sup>.

En línea con la doctrina constitucional referenciada, los arts. 19.Uno.6 Ley 3/2017 y 19.Uno.9 Ley 6/2018 disponen que la articulación de los procesos de consolidación de empleo temporal, en todo caso, garantizará «el cumplimiento de los principios de libre concurrencia, igualdad, mérito, capacidad y publicidad», por lo que no caben en ningún caso los procesos cerrados o restringidos que impidan el acceso a los mismos a quienes no ocupen interinamente o temporalmente las plazas ofertadas.

Por consiguiente, las convocatorias restringidas carecen de cobertura legal aun cuando se convoquen para consolidar empleo temporal y vengan avaladas por las

---

<sup>21</sup> Cfr. la STSJ de Madrid (CA) de 22 de noviembre de 2007 (Rec. 837/2004).

<sup>22</sup> Por todas, las SSTC 27/1991, de 14 de febrero; y 16/1998, de 26 de enero.

<sup>23</sup> STSJ de las Islas Canarias (CA) de 13 de diciembre de 2000 (Rec. 267/1998).

disposiciones del convenio colectivo<sup>24</sup>. En este sentido, la STS de 13 de noviembre de 2007 (Rec. 3/2007), argumenta que lo cierto es que *«doscientos diecinueve trabajadores temporales adquirieron la condición de fijos mediante un concurso del que fueron totalmente excluidos quienes tenían un contrato temporal de menos de seis meses de duración, quienes nunca habían trabajado para las demandadas y quienes, aunque hubiesen trabajado para ellas anteriormente, no prestasen sus servicios al tiempo de la convocatoria»* y *«con ello, ese colectivo fue discriminado sin justa causa y se dio un trato de favor a quienes tenían un contrato temporal en vigor con más de seis meses de duración»*. Tal trato favorable *«no lo justifica la conversión de puestos de trabajo temporales (o de contratos temporales) en fijos, pues el acceso a un empleo público debe hacerse con base en los principios de igualdad, mérito y capacidad, sin perjuicio de que los contratos temporales se vayan extinguiendo conforme se cubre reglamentariamente la plaza, conforme viene señalando con reiteración esta Sala desde su sentencia de 20 de enero de 1998 (Rec. 317/97)»*<sup>25</sup>. Tampoco la mayor o menor antigüedad en la prestación de servicios temporales puede fundamentar ese desigual trato, porque *«la mayor o menor experiencia puede ser objeto de valoración en el concurso, pero no la única causa de la contratación»*.

En fin, el argumento de que la convocatoria es válida porque se ajustó a lo dispuesto con carácter obligatorio por el convenio colectivo aplicable, cuya validez no se ha impugnado, no es acogible, ya que, como subraya la STS de 13 de noviembre de 2007 (Rec. 3/2007), tratándose de una convocatoria de consolidación de empleo temporal en una entidad pública empresarial o sociedad mercantil pública, la impugnación de la convocatoria del concurso lleva implícita la del convenio colectivo que la ampara, cuestión que puede plantearse en el proceso para tutela de derechos fundamentales que regulan los arts. 177 y siguientes de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, Reguladora de la Jurisdicción Social (LJS), cuando tal violación se haya producido en la negociación de un convenio colectivo. Por otro lado, debe tenerse

---

<sup>24</sup> STSJ de Castilla y León (CA) de 27 de junio de 2012 (Rec. 1046/2010).

<sup>25</sup> En el mismo sentido, la STSJ de la Islas Canarias de 13 de diciembre de 2000 (Rec. 267/1998).

presente que, conforme a los arts. 85.1 y 3, números 1 y 3, del Estatuto de los Trabajadores y 1.271 y 1.300 del Código Civil, entre otros, son nulos los pactos sobre objeto prohibido por las leyes y aquellos que se celebran con el fin de evitar su aplicación. En el presente caso, como se trataba de eludir las normas legales que regulan el acceso al empleo con base en los principios de igualdad, mérito y capacidad, es claro que *«la convocatoria es nula, al igual que la norma convencional que le da cobertura»*. La alegación de que *«las normas del Convenio Colectivo persiguen la estabilidad en el empleo mediante la conversión de contratos temporales en indefinidos, con lo que se estaría actuando al amparo del artículo 15-7 del Estatuto de los Trabajadores no es aceptable tampoco»*. Porque, aparte que esa norma no estaba en vigor cuando se publicó la convocatoria impugnada, resulta que el logro de ese objetivo no podía fundar la inaplicación del principio de igualdad que nos ocupa. La conversión de empleo temporal en fijo *«se podía conseguir sin violar los preceptos constitucionales y legales citados, mediante una convocatoria pública, libre y abierta para cubrir con trabajadores fijos esos puestos de trabajo, aunque en esas pruebas se puntuase la mayor o menor antigüedad en la prestación de servicios a las demandadas»*. Al darse preferencia únicamente *«al hecho de estar ya al servicio de las demandadas, se violaron los principios de igualdad, mérito y capacidad antes citados, lo que justifica la anulación de una convocatoria que, so pretexto de la promoción interna, buscaba eludir la aplicación de los mismos»*.

Por último, de conformidad con lo previsto en el art. 61.1 del EBEP, los procesos selectivos tendrán carácter abierto y garantizarán la libre concurrencia sin perjuicio de *«las medidas de discriminación positiva previstas en este Estatuto»*. En este sentido, el art. 59 del EBEP obliga a las Administraciones Públicas a reservar un cupo no inferior al 7% de las vacantes incluidas en las ofertas de empleo público para ser cubiertas entre personas con discapacidad –norma imperativa para la autonomía colectiva<sup>26</sup>–. Pues bien, dicho precepto establece la reserva sobre el conjunto de la oferta de empleo

---

<sup>26</sup> Cfr. los arts. 482.5 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y 30.6 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud.

público y no únicamente sobre las plazas de nuevo ingreso, pues el término «ofertas de empleo público» comprende no sólo la parte de la oferta que corresponde a las plazas de nuevo ingreso, a las que se refiere el 70.1 del EBEP, sino también las plazas de promoción interna<sup>27</sup> y de consolidación de empleo temporal<sup>28</sup>. En definitiva, para calcular el 7% de reserva de cupo de la oferta de empleo público se deben computar las plazas de turno libre, de promoción interna y de consolidación de empleo temporal.

### 3.2. Adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar

Las Administraciones Públicas seleccionarán a su personal funcionario y laboral mediante procedimientos en los que se garantice la «*adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar*» [art. 55.2.e) EBEP]<sup>29</sup>. Idea en la que insiste el art. 61.2 del mismo texto legal, a cuyo tenor «*los procedimientos de selección cuidarán especialmente la conexión entre el tipo de pruebas a superar y la*

<sup>27</sup> STS de 5 de octubre de 2009 (Rec. 82/2008). Así lo confirma en el ámbito estatal el art. 5 del RD 2271/2004, de 3 de diciembre, por el que se regula el acceso al empleo público y la provisión de puestos de trabajo de las personas con discapacidad relativo a la «Reserva de plazas en promoción interna». En efecto, a tenor de este precepto «*las convocatorias de pruebas selectivas para acceso por promoción interna a cuerpos, escalas o categorías de la Administración General del Estado que se encuentren previstas en el real decreto por el que se aprueba la oferta de empleo público deberán incluir la reserva de un cupo no inferior al cinco por ciento de las vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad cuyo grado de minusvalía sea igual o superior al 33 por ciento*».

<sup>28</sup> Cfr. la STS (CA) de 14 de septiembre de 2007 (RJ/6940); y la SAN (CA) de 15 de marzo de 2001 (Rec. 673/1999). En cambio, la SAN (CA) de 15 de marzo de 2011 (Rec. 31/2010) considera que, como las ofertas de empleo público contienen las necesidades de recursos humanos con asignación presupuestaria que deban proveerse mediante la incorporación de personal de nuevo ingreso, en sede judicial se considera que no se puede computar para calcular el 7% de reserva de cupo de la oferta de empleo público los efectivos de personal existentes, que es lo que sucede cuando al objeto de reducir la temporalidad en el empleo público se procede a la «sustitución» del empleo temporal por empleo fijo sin incrementar la plantilla. A mayor abundamiento, se arguye que las plazas incluidas en los procesos de consolidación o sustitución del empleo temporal no están incorporadas a las plazas de las ofertas de empleo público. En definitiva, tratándose de una convocatoria de consolidación o sustitución de empleo temporal, no es necesario reservar un cupo de plazas para las personas con discapacidad. En parecidos términos se expresa la STSJ de Madrid (CA) de 18 de julio de 2002 (Rec. 958/2000).

<sup>29</sup> Por todos, GORRITI BONTIGUI, M., «Innovar en selección desde la evidencia empírica y las nuevas competencias», *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. Extra 2, 2018, págs. 66-85; NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO, E., «Acceso a la función pública: atraer talento y cambiar el modelo», *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. Extra 2, 2018, págs. 86-97; y FONDEVILA ANTOLÍN, J., «Repensar el diseño de los procesos selectivos en el empleo público: respuestas ágiles frente a las necesidades inmediatas y fortalecimiento de la especialización de los órganos de selección», *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. Extra 2, 2018, págs. 98-111.

*adecuación al desempeño de las tareas de los puestos de trabajo convocados, incluyendo, en su caso, las pruebas prácticas que sean precisas».*

Por consiguiente, los procesos selectivos, así como las pruebas y méritos en que se concretan los procesos extraordinarios de estabilización de empleo temporal articulados al amparo de los arts. 19.Uno.6 de la Ley 3/2017 y 19.Uno.9 de la Ley 6/2018, deberán guardar la conexión no ya con los puestos de trabajo que se hayan de desempeñar (tal y como establecía el art. 19.1 de la LMRFP) sino con «*las funciones o tareas a desarrollar*», esto es, con las funciones o tareas del conjunto de puestos de trabajo que puedan ser desempeñados por los funcionarios de cada cuerpo o escala o, en su caso, por los trabajadores de cada categoría o grupo profesional<sup>30</sup>.

Ahora bien, no se puede exigir que exista una «directa» relación entre los cursos de formación y perfeccionamiento y las plazas a que se opta en los procesos de consolidación de empleo temporal, ya que es muy difícil, si no imposible, que se hayan podido realizar sin estar vinculado con la Administración convocante<sup>31</sup>. Y, por la misma razón, tampoco es de recibo valorar únicamente los cursos de formación y perfeccionamiento que hayan sido convocados, organizados u homologados por Institutos o Escuelas Oficiales de Formación de Funcionarios, con exclusión de las Universidades Públicas y los Centros que imparten Formación Profesional<sup>32</sup>.

### 3.3. Valoración de la experiencia profesional

Como señalan las SSTC 137/1986, de 6 de noviembre, y 27/2012, de 1 de marzo, la valoración como mérito de la experiencia profesional es perfectamente válida desde el punto de vista constitucional. Ciertamente, *«la consideración de los servicios prestados no es ajena al concepto de mérito y capacidad, pues el tiempo efectivo de servicios puede reflejar la aptitud o capacidad para desarrollar una función o empleo*

---

<sup>30</sup> Cfr. FUENTAJA PASTOR, J.A., «Selección del personal al servicio de las Administraciones públicas: perspectivas de una reforma», *Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED*, núm. 16, 2000, págs. 187-188.

<sup>31</sup> SSTC (CA) de 8 de junio de 2005 (Rec. 2295/2002) y 8 de abril de 2011 (Rec. 5423/2009); y SSTSJ de Castilla y León (CA) de 13 de julio de 2009 (Rec. 567/2006) y 16 de octubre de 2009 (Rec. 565/2006).

<sup>32</sup> Cfr. la STSJ de Murcia (CA) de 20 de diciembre de 2018 (Rec. 663/2017).

*público y, suponer, además, en ese desempeño, unos méritos que pueden ser reconocidos y valorados»<sup>33</sup>.*

No obstante, el Tribunal Constitucional, aunque ha afirmado que no plantea problema de igualdad la consideración como mérito de los servicios prestados, también ha advertido que es «*la relevancia cuantitativa*» que las bases de la convocatoria den a ese mérito concreto lo que debe analizarse en supuestos de aparente desproporcionalidad. En este sentido se consideró en la STC 107/2003, de 2 de junio, que la «*conexión entre acceso en condiciones de igualdad, por un lado, y el acceso de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, por otro, nos ha llevado también a controlar, para evitar una «diferencia de trato irracional o arbitraria entre los concursantes» (STC 60/1994, de 28 de febrero), la valoración dada a algún mérito en concreto, cual es, particularmente y a los efectos que interesan en el presente caso, el relativo a la toma en consideración de la previa prestación de servicios a la Administración. Esta última circunstancia, en efecto, si bien se ha reconocido que puede ser tomada en consideración para evaluar la «aptitud o capacidad» [SSTC 67/1989, de 18 de abril, y 185/1994, de 20 de junio] del aspirante, ni puede llegar a convertirse en un requisito que excluya la posibilidad de concurrencia de terceros, ni tener una dimensión cuantitativa que rebase el «límite de lo tolerable» [SSTC 67/1989, de 18 de abril, 185/1994, de 20 de junio, y 73/1998, de 31 de marzo]*».

El art. 61.3 del EBEP recoge la interpretación del Tribunal Constitucional sobre la valoración de méritos y el principio de igualdad de trato en el acceso al empleo público, especialmente surgida en relación con el mérito de la antigüedad o previa prestación de servicios. En este sentido, dispone que «*los procesos selectivos que incluyan, además de las preceptivas pruebas de capacidad, la valoración de méritos de los aspirantes, sólo podrán otorgar a dicha valoración una puntuación proporcionada que no determinará, en ningún caso, por sí misma el resultado del proceso selectivo*». De esta manera, se excluye la transformación fraudulenta en concurso del sistema de concurso-oposición, al valorar de manera desproporcionada los méritos.

---

<sup>33</sup> SSTC 67/1989, de 18 de abril, y 107/2003, de 2 de junio.

Y así, siguiendo la doctrina constitucional sobre la valoración del mérito de la antigüedad o previa prestación de servicios, hay que distinguir los siguientes supuestos de hecho:

1.º El sistema llamado «mochila» en cuya virtud los puntos obtenidos en la fase de concurso (incluyendo los que se conceden por el tiempo de servicios prestados en régimen temporal en la Administración Pública) pueden computarse también para superar los ejercicios de la fase de oposición, supone una diferencia no razonable y arbitraria de trato entre quienes concurren a la oposición habiendo prestado previamente servicios como contratados y los demás opositores. En efecto, como subraya la STC 67/1989, de 18 de abril, *«para la aprobación de cada una de las tres pruebas en que consiste la fase de oposición exige en realidad a unos opositores el doble de conocimientos que a otros, siendo la razón de la diferencia el mero hecho de haber prestado servicios durante breve tiempo a la Comunidad Autónoma de Extremadura»* y *«esta diferencia sensible de niveles de exigencia supone que los aspirantes «de fuera» vean reducida al mínimo su posibilidad de acceso a la función pública, exigiéndoseles un nivel de conocimientos elevado, mientras que los opositores, que ya prestan servicio en la Administración Autónoma, pueden aprobar los correspondientes ejercicios con notas muy inferiores y que no garantizan la suficiencia de sus conocimientos»*. De este modo, el dato relevante para aprobar la fase de oposición es el hecho, ya valorado como mérito en la fase de concurso, de haber prestado servicios anteriormente a la Comunidad Autónoma, con lo que se consigue *«el mismo efecto práctico de concesión de ventajas y privilegios y de restricción de competencia «externa» que perseguía la práctica de pruebas restringidas para el acceso a la función pública»*. En definitiva, esta desigualdad de trato, en cuanto al nivel de exigencia entre unos y otros opositores por la sola razón de la existencia o no de un periodo previo de servicios administrativos, *«ha de ser estimada como arbitraria e incompatible con los principios de mérito y capacidad»* y, por

ello, ha de declararse que es contraria al art. 23.2 de la Constitución y que lesiona el derecho a la igualdad en el acceso a las funciones públicas de los opositores libres<sup>34</sup>.

2.º En los procesos de concurso-oposición, si la fase de concurso se celebra en primer lugar, no puede tener carácter eliminatorio<sup>35</sup>. Ciertamente, los procesos de concurso-oposición en los que la fase de concurso tiene carácter eliminatorio pueden transformarse muy fácilmente en un mero concurso. En este sentido, hay que traer a colación la doctrina sentada por la STC 27/2012, de 1 de marzo, a propósito de un supuesto de hecho en el que la experiencia profesional –dependiendo de dónde se haya adquirido– vale un máximo de 9,5 puntos, mientras que todos los demás méritos valorables, aun en su puntuación máxima posible, solamente alcanzan 5 puntos; es decir, el valor del mérito «experiencia profesional» tiene, prácticamente, el doble de valor que la suma de todos los demás méritos, con la circunstancia, no menor, de que la fase de concurso tiene carácter eliminatorio, siendo relevante además que es necesario obtener para superarla 4 puntos. Pues bien, a juicio del Tribunal Constitucional, en el presente caso, la posibilidad de obtener 9,5 puntos por la experiencia profesional representa un porcentaje claramente superior al 45 por 100 de la nota total de la fase de concurso: 14,5 puntos. Estas circunstancias *«suponen primar sensiblemente a los participantes que contaran con servicios prestados en la Administración convocante, que se presenta desproporcionado, más aun cuando la fase de concurso se establece como eliminatoria y existe una nota de corte que dificulta en exceso que los participantes sin experiencia profesional puedan, siquiera, acceder a la fase de oposición, nota de corte que no existía en los supuestos antes señalados y resueltos en las SSTC 67/1989, de 18 de abril y 83/2000, de 27 de marzo, en las que, como veíamos, se ponderaba la posibilidad de que la ventaja con la que contaban los interinos se pudiera compensar con la posibilidad de participar en la fase de oposición, aun con la*

---

<sup>34</sup> SSTC 67/1989, de 18 de abril, y 93/1995, de 19 de junio. En esta línea, el apartado segundo del «Acuerdo para la mejora del empleo público» de 29 de marzo de 2017 establece que el tiempo de servicios prestados a la Administración podrá ser objeto de valoración únicamente en la fase de concurso.

<sup>35</sup> Cfr. los «Criterios comunes para la aplicación del proceso de estabilización derivado de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2017» de la Secretaria de Estado de Función Pública del Ministerio de Ciencia y Función Pública de febrero de 2018.

*necesidad de mostrar, por parte los participantes sin experiencia profesional, mayores conocimientos». Y, por ello, el Alto Tribunal concluye que «la valoración de la experiencia profesional en la norma que estamos analizando, implica un beneficio desproporcionado a unos participantes respecto de otros».*

3.º La situación es diferente cuando los participantes sin experiencia previa, al menos, cuentan con la posibilidad de equilibrar la puntuación en la fase de oposición, para cuyo acceso no se establece nota de corte. En este caso, el Tribunal Constitucional considera que *«la puntuación otorgada a quienes poseían servicios previos computables, aunque es cierto que otorga una sustancial ventaja a estos aspirantes (en mayor grado cuantos más años de servicios prestados acreditasen, con el máximo indicado), no excluye de la competición a quienes, como la recurrente, carecen de dicho mérito, pese a que imponga a estos opositores «por libre», para situarse a igual nivel de puntuación que los opositores interinos, un nivel de conocimientos superior, pero sin que ello signifique el establecimiento de un obstáculo insalvable que impida el acceso a la función pública de quienes no han prestado servicios previamente en la Administración de la Seguridad Social»*<sup>36</sup>.

Y así, por ejemplo, se estima que la valoración del mérito del tiempo de servicios se encuentra en el límite de lo tolerable cuando la máxima puntuación que puede obtenerse por servicios previos supone un 27,58% de la puntuación máxima que puede lograrse en total en el proceso selectivo (hasta 100 puntos en la oposición, más 5 puntos por poseer un grado académico superior al exigido en la convocatoria, más un máximo de 40 puntos por servicios previos)<sup>37</sup> o el 31,57% del total que puede lograrse en los tres cómputos que integran el procedimiento de selección (conocimientos – hasta 10.00 puntos–, méritos académicos –hasta 3.00 puntos– y servicios prestados – hasta 6.00 puntos–), máxime cuando los aspirantes deben haber obtenido al menos 5 puntos en los dos primeros cómputos para que pueda procederse al cómputo de

---

<sup>36</sup> SSTC 83/2000, de 27 de marzo, y 107/2003, de 2 de junio.

<sup>37</sup> STC 107/2003, de 2 de junio. En el mismo sentido, la SAN de 19 de abril de 2013 (Rec. 335/2011) y la STSJ de la Comunidad Valenciana (CA) de 10 de abril de 2007 (Rec. 462/2005).

dichos servicios<sup>38</sup>. En estos casos, se considera que la incidencia que representa el máximo de puntos por servicios prestados a la Administración Pública puede considerarse dentro del «límite de lo tolerable».

En esta misma línea, se expresa la STC 67/1989, de 18 de abril, en un supuesto en el que las bases otorgan a los aspirantes 0,60 puntos por mes completo de servicios efectivos prestados hasta la publicación de la convocatoria, y hasta un máximo del 45 por 100 de la puntuación alcanzable en la fase de oposición, que es la de 30 puntos, o sea, hasta un máximo de 13,50 puntos. A este respecto, el Alto Tribunal afirma que *«es cierto que la atribución de 0,60 puntos por cada mes de servicios prestados, de forma que un año de servicios equivalga a más de siete puntos, tanto en la fase de concurso como en el conjunto global de la calificación, puede parecer desproporcionada por superar lo que sería aceptable habitualmente en este género de pruebas, puesto que si bien la suma de puntos que por esta vía pueden obtenerse tiene, como queda dicho, topes máximos que impiden que pueda llegar a tener una ponderación mayoritaria, da una sustancial ventaja a quienes pueden beneficiarse de esta única valoración de méritos»*. Sin embargo, ha de entenderse que *«esta valoración del mérito del tiempo de servicios, aunque esté en el límite de lo tolerable, no excluye, por entero de la competición a quienes carecen de él, pese a que les imponga, a los opositores «por libre», para situarse a igual nivel de puntuación que los actuales funcionarios, un nivel de conocimientos superior, pero sin que ello signifique el establecimiento de un obstáculo que impida el acceso a la función pública extremeña de quienes no prestaron servicios anteriormente en la Administración Autónoma, como se ha demostrado además a través de los ejercicios ya realizados»*. En consecuencia, la valoración cuantitativa del tiempo de servicios *«no ha llegado a sobrepasar los límites de disponibilidad de la Comunidad Autónoma al no poder considerarse por sí sola como violación del derecho fundamental que garantiza el art. 23.2 de la Constitución»*.

---

<sup>38</sup> SSTC 185/1994, de 20 de junio; 228/1994, de 18 de julio; 229/1994, de 18 de julio; 11/1996, de 29 de enero; y 83/2000, de 27 de marzo.

A este respecto y en cuanto a los procesos de consolidación de empleo temporal, se pueden traer a colación los siguientes pronunciamientos judiciales<sup>39</sup>:

- La STS (CA) de 14 de octubre de 2009 (Rec. 1262/2006) entiende el Acuerdo de la Mesa sectorial de la Función Pública de 7 de Octubre de 2003 sobre estabilidad laboral y promoción profesional de la función pública autonómica valenciana otorga una cierta ventaja a los aspirantes que invocan la experiencia respecto de los que no pueden demostrar ese mérito, sin embargo no cabe decir que los excluya de la competición, a consecuencia del llamado «efecto mochila», ya que es condición sustancial para que pueda ser valorada la experiencia en el concurso, haber aprobado previamente la oposición. Y visto que la ventaja que la suma de esos méritos puede producir en la adjudicación final de la plaza, tampoco puede tacharse de constitucionalmente desproporcionada, pues la puntuación que, en el caso de autos, puede obtenerse por méritos derivados de la experiencia, no puede sobrepasar el 32% del total de 100, obtenibles según las reglas de la prueba selectiva. En la que corresponden un máximo de 40 al concurso y 60 a la oposición, prueba ésta que exige alcanzar un mínimo de 30 para ser superada. Y dado que en el concurso se valora junto a la experiencia, como mérito a considerar, el derivado de lo que se llama formación, en la que puede obtenerse hasta 8 puntos (5 por idiomas y 3 por titulaciones). Lo que quiere decir que los intervinientes sin experiencia pueden alcanzar una puntuación

---

<sup>39</sup> Por su parte, la STSJ de Castilla y León (CA) de 16 de octubre de 2009 (Rec. 565/2006) considera que con el favorecimiento que se ha producido por la prestación de servicios interinos en este caso no se aprecia que haya existido supraponderación –frente a lo que puede ocurrir en otras convocatorias–, que haga ilusorio el derecho de acceso de otros aspirantes u omita otros méritos que necesariamente debieran ser acogidos, al tratarse de una valoración de 0,05 por cada mes completo de servicios, con un máximo de 6, lo que en el conjunto de la valoración posible en la globalidad de las pruebas selectivas puede entenderse adecuado de conformidad con la doctrina que dimana de la sentencias del Tribunal Supremo de 31 de mayo de 2005 y 8 de junio de 2.005, de las que, como ya se ha expresado anteriormente, se desprende que cabe una valoración de los servicios prestados en régimen de interinidad, si bien no de una forma desproporcionada que haga inviable la ponderación de otros méritos, lo cual en dicho caso sería contrario a la doctrina que deriva del art. 23.2 de la CE. Véanse también la SAN (CA) de 17 de octubre de 2006 (Rec. 384/2004) y la STSJ de Castilla y León (CA) de 30 de noviembre de 2007 (Rec. 2497/2003).

En los «*Criterios comunes para la aplicación del proceso de estabilización derivado de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2017*» de la Secretaria de Estado de Función Pública del Ministerio de Ciencia y Función Pública de febrero de 2018, a fin de garantizar la seguridad jurídica y evitar impugnaciones, se considera a este respecto que la puntuación del concurso no debe superar el 40% del total.

superior al máximo posible por experiencia, sin necesidad de acudir a ese mérito que les es extraño o ajeno.

- Según la STS (CA) de 14 de febrero de 2011 (Rec. 3835/2008), el proceso de consolidación de empleo temporal *«persigue un fin legítimo, cuenta con la necesaria cobertura legal y se ha configurado de una forma que respeta los principios de igualdad, mérito y capacidad pues atiende a la situación de quienes son interinos en el momento de la convocatoria y valora los servicios que han prestado sin erigirlos en factor de exclusión de otros aspirantes»*. Al contrario, pudiendo haber escogido el procedimiento del concurso, la Administración *«ha establecido el de un concurso-oposición libre con una prueba objetiva y otra dirigida a evaluar los conocimientos de los aspirantes y su capacidad de aplicarlos y una fase de valoración de méritos en el que el de los servicios previos no es determinante, ya que, como máximo, permite obtener un máximo de cuarenta sobre un total de ciento cuarenta y cinco puntos y solamente podrá operar, al igual que los demás méritos, si el interesado aprueba los dos ejercicios de la oposición»*.

- En fin, la STSJ de la Comunidad Valenciana (CA) de 4 de octubre de 2007 (Rec. 920/2005) se pronuncia respecto de la valoración de la experiencia y los servicios previamente prestados como mérito en los Planes de Estabilidad Laboral de la Comunidad Valenciana en los siguientes términos: Las pruebas selectivas que se realicen al amparo del Plan de Estabilidad Laboral se realizarán por el sistema de concurso-oposición libre, y deberán estar convocadas durante su periodo de vigencia. Dichas pruebas selectivas se evaluarán con un total de 100 puntos, correspondiendo 60 a la fase de oposición y 40 a la fase de concurso, conforme a lo dispuesto en el anexo I. En todo caso, en la fase de concurso, se valorará como mérito la experiencia profesional, haciendo posible la obtención de una puntuación equivalente al 32% del total de las pruebas. De ahí, que la relevancia cuantitativa otorgada a dicho mérito no pueda considerarse desproporcionada ni que traspase *«el límite de lo tolerable»*.

- En cambio, la STSJ de Castilla y León (CA) de 17 de junio de 2015 (Rec. 1302/2013) en un supuesto en el que en la puntuación total del proceso selectivo (100 puntos), la fase de oposición supone un total de 55 puntos y la fase de concurso un

total de 45 puntos (5 puntos por poseer un grado académico superior al exigido en la convocatoria y un máximo de 40 puntos por servicios previos), considera que la distribución de puntuación entre los servicios prestados y la formación académica es contraria a los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a la función pública al hacer prácticamente ilusoria la participación de aquellas personas que no han prestado servicios previamente para la Administración al haberse valorado de una forma muy definatoria los méritos como interino, excediendo al ámbito de lo permisible conforme deriva de la doctrina constitucional<sup>40</sup>.

No obstante, como pone de manifiesto el Tribunal Constitucional, aun habiendo alcanzado la conclusión de que la valoración como mérito único de los servicios prestados o la relevancia cuantitativa que las bases de la convocatoria hayan dado a este mérito concreto debe considerarse desproporcionada a favor de unos participantes respecto de otros, *«este hecho, por sí mismo no conduce a apreciar una lesión del art. 23.2 CE, sino que, como antes hemos señalado, en algunas circunstancias excepcionales se puede justificar la aplicación de criterios como los analizados en el presente proceso»*<sup>41</sup>. Sin embargo, y aunque en el presente caso no nos encontramos propiamente ante un proceso de selección restringido, es preciso que concurren los tres requisitos que se exigen para que los procesos restringidos resulten conformes con los arts. 14 y 23.2 de la Constitución Española en relación con los principios de mérito y capacidad del art. 103.3 del texto constitucional, a saber<sup>42</sup>: *«En primer lugar, justificación de la excepcionalidad de la medida a adoptar, fundamentada exclusivamente en la singular, puntual y transitoria necesidad de tener que poner en funcionamiento una nueva forma de organización de las Administraciones autonómicas resultante de la asunción de competencias que antes correspondían al Estado. En segundo término, la limitación de acudir por una sola vez a estos procedimientos*

---

<sup>40</sup> En el mismo sentido, se expresan las SSTSJ de Castilla y León (CA) de 18 de junio de 2015 (Rec.1301/2013), 26 de junio de 2015 (Rec. 1300/2013), 10 de julio de 2015 (Rec. 1299/2013 y 1229/2013), 13 de julio de 2015 (Rec. 1859/2006), 23 de octubre de 2015 (Rec. 1125/2013 y 1116/2013) y 5 de abril de 2018 (Rec. 143/2017).

<sup>41</sup> SSTC 67/1989, de 18 de abril, 12/1999, de 11 de febrero, y 27/2012 de 1 de marzo.

<sup>42</sup> STC 27/2012, de 1 de marzo.

*excepcionales. Y, finalmente, la reserva de Ley, que exige la aprobación mediante norma con este rango legal de la cobertura necesaria para la convocatoria de dichos procesos selectivos».*

4.º Aunque el sistema de concurso de méritos está expresamente contemplado como sistema de selección ordinario del personal laboral fijo, la valoración de los méritos, especialmente de la experiencia previa debe ser proporcionada y no arbitraria. A este respecto, puede traerse a colación un concurso de méritos que estructurado en dos fases: a) la primera, en la que se valora la experiencia profesional en puestos de trabajo pertenecientes al grupo y categoría profesional igual al que se opta, otorgándose 1,25 puntos por mes de servicio prestado para la Administración Autónoma Canaria y 0,625 puntos si lo fueron en otra Administración Pública; la antigüedad, es decir, los servicios prestados en las diferentes Administraciones Públicas, a razón de 0,42 puntos; y las titulaciones académicas «relevantes» que se establezcan en cada convocatoria; b) la segunda, consistente en la valoración de los méritos específicos relacionados con el puesto de trabajo al que se opta. La fase consiste en la presentación de una memoria y su posterior defensa ante el órgano de selección a través de una entrevista personal. La memoria deberá contener *«un análisis detallado de las funciones a desarrollar en la plaza a la que se opta: indicación, a juicio del aspirante, de los conocimientos y medios necesarios para su desempeño, el nivel de responsabilidad y la importancia que el puesto de trabajo tiene dentro de la organización»*. Cada una de estas fases es eliminatoria, precisando alcanzar el aspirante una puntuación mínima en cada una de ellas. En concreto, para superar la primera fase los concursantes deben obtener un mínimo de sesenta puntos y quien no alcance esta puntuación mínima no podrá acceder a la fase siguiente.

Pues bien, como pone de relieve la STSJ de las Islas Canarias (CA) de 18 de diciembre de 2000 (Rec. 342/1998), dicha puntuación es imposible obtenerla si se accede desde fuera de la Administración, pues la valoración de los servicios previos es la única que permite alcanzar la referida puntuación. Las titulaciones académicas, único de los méritos que pueden alegar quienes no hayan prestado servicios como personal

interino para la Administración, no permitirán alcanzar la puntuación mínima (a no ser que se reúnan diez doctorados, por ejemplo), con lo que los concursantes que vengan que no tengan una relación previa con la Administración quedan descartados desde el principio. Con ello se convierte, de hecho, *«el concurso, que estaba destinado a ser un concurso público y de libre acceso, en una prueba restringida a la que sólo tiene acceso el personal interino»*.

En este mismo sentido, se expresa la STSJ de Andalucía (CA) de 20 de junio de 2001 (Rec. 109/2000) en un concurso de méritos en el que sólo pueden acceder a la entrevista los concurrentes que cuenten con una experiencia previa en las Administraciones Públicas y por un período mínimo, en este caso, de tres años. Lo que otorga un favorecimiento insalvable y desproporcionado frente a los concurrentes que carecen de dicha experiencia, los que nunca podrán acceder a la entrevista, en la que además sólo se prevé un máximo de tres puntos, con lo que poco podría hacerse si el candidato se enfrenta con otro que haya desempeñado durante cuatro años un puesto en la Administración y aun si su nombramiento fuese como interino. Por ello, ha de reputarse discriminatorio el sistema *«por primar desproporcionada y arbitrariamente a aquellos que han prestado servicios previos a las Administraciones Públicas, ya que el mérito de la experiencia profesional juega como una verdadera condición de participación en el proceso, en tanto que automáticamente quedan excluidos todos aquellos posibles aspirantes que no tengan al menos dos años de experiencia en las Administraciones Públicas, excluyéndose de manera real y efectiva a todas aquellas personas interesadas que no tuvieron tal oportunidad»*. No existe, pues, igualdad, puesto que la experiencia profesional *«no se añade como un mérito más a valorar, no se favorece a un determinado colectivo, sino que se convierte por desproporcionado en elemento excluyente; por lo que siendo lícito y viable por tener un fundamento objetivo y razonable, como se recoge en la propia sentencia apelada, favorecer la valoración del mérito de la experiencia profesional previa, cuando éste se convierte en único mérito a valorar, mínimo de dos años de experiencia al menos para poder acceder a la entrevista y en definitiva superar la*

convocatoria, desaparece la justificación razonable y se está estructurando una convocatoria «ex professo» para unas determinadas personas».

5.º Por último, hay que tener en cuenta las siguientes consideraciones en torno a la experiencia profesional, a saber<sup>43</sup>:

a) La experiencia profesional a valorar es la acreditada en el cuerpo/escala o categoría/grupo profesional al que se concursa [art. 55.2.e) EBEP]. Por ello, vulnera la legalidad y el principio constitucional de igualdad el que en la convocatoria de un proceso selectivo para la cobertura de plazas de un grupo o categoría profesional, se prime de manera desproporcionada –y con la consecuencia de hacerla determinante del resultado del proceso– la experiencia representada por el desempeño de un determinado puesto de trabajo<sup>44</sup>.

En el apartado experiencia profesional hay que valorar los servicios efectivamente prestados en el cuerpo/escala o categoría/grupo profesional al que se concursa<sup>45</sup>, con independencia de la categoría profesional con la que fueron nombrados o contratados los aspirantes<sup>46</sup>. Por lo demás, como subraya la STS (CA) de

---

<sup>43</sup> Según el Informe de la Abogacía del Estado sobre cuestiones relativas a los procesos selectivos de estabilización de empleo temporal, una interpretación sistemática, amén de teleológica, de lo dispuesto en los arts. 18.Uno y 19.Uno de la LPGE 2017 y en la DT 4ª del EBEP, lleva a concluir la posibilidad de valorar como mérito en aquellos procesos selectivos de estabilización de empleo temporal, no solo la experiencia o servicios prestados en las entidades del sector público calificadas como Administraciones Públicas, sino también los prestados en las entidades definidas como integrantes del sector público en el art. 18.Uno de la LPGE 2017, y por tanto incluyendo las sociedades mercantiles públicas, las entidades públicas empresariales, las fundaciones del sector público y los consorcios participados mayoritariamente por las Administraciones y Organismos que integran el sector público, así como los Órganos Constitucionales del Estado.

En otro orden de consideraciones, hay que indicar que admitir como mérito la simple prestación de servicios previos, computada de modo automático, sin evaluación alguna de esos servicios prestados, constituye un mérito de escasa calidad [FONDEVILA ANTOLÍN, J., «La selección de los empleados públicos tres años después de la entrada en vigor de la Ley 7/2007: reflexiones sobre algunas de las cuestiones más representativas en su aplicación», *Federación de Municipios de Cataluña*, 2010, pág. 46]. Sin embargo, de conformidad con el art. 20.3 del EBEP, la evaluación del desempeño sólo deberá tenerse en cuenta a efectos de la promoción en la carrera profesional horizontal, la carrera profesional vertical, fundamentalmente en lo referido a la provisión y el mantenimiento de los puestos de trabajo, así como en la determinación de una parte de las retribuciones complementarias, vinculadas a la productividad o al rendimiento, y en la formación.

<sup>44</sup> STSJ de las Islas Canarias (CA) de 10 de mayo de 1999 (Rec. 1680/1998).

<sup>45</sup> Cfr. las SSTSJ de Andalucía (CA) de 21 de junio de 2010 (Rec. 1686/2005), 24 de septiembre de 2010 (Rec. 2141/2004), 25 de octubre de 2010 (Rec. 1376/2005) y 7 de diciembre de 2010 (Rec. 877/2005).

<sup>46</sup> STS (CA) de 23 de diciembre de 2011 (Rec. 1961/2010).

28 de mayo de 2019 (Rec. 90/2017), no estando prevista en las bases la intervención de la Comisión Mixta de Consolidación ni justificada su condición de asesor especializado técnicamente, no tiene título alguno para intervenir por sí misma en el proceso selectivo, ni tampoco existe obligación por parte del tribunal calificador de acudir a ella. Además, aun en el supuesto de que estuviera prevista su intervención o de que el tribunal calificador decidiera por sí solicitarle asesoramiento, no habiendo disposición en sentido contrario, su informe no puede tener carácter vinculante. Por ello, el aspirante tiene derecho a servirse de cualquier medio de prueba admitido en Derecho, a fin de determinar que los servicios prestados lo han sido en categorías funcionalmente iguales a la que se concursa.

b) No se puede limitar la valoración de los servicios prestados como mérito en la fase de concurso en los procesos de consolidación de empleo temporal en relación únicamente con los aspirantes que tengan la condición de funcionarios interinos o contratados temporales en la fecha de finalización del plazo de presentación de solicitudes o la hubieran tenido en un período de tiempo inmediatamente anterior, ya que, de lo contrario, nos encontraríamos ante unas pruebas de las llamadas restringidas que hacen prácticamente imposible el acceso al empleo público a las personas que no ocupan las plazas ofertadas en las convocatorias de consolidación de empleo temporal<sup>47</sup>. De este modo, se produciría una desigualdad de trato en perjuicio de los aspirantes que hubieran superado la oposición y no tuvieran tal condición, carente de justificación razonable y, por ende, contraria al principio de igualdad constitucionalmente reconocido.

c) La experiencia profesional valorable no se puede circunscribir a la acreditada en la Administración convocante<sup>48</sup> ni se puede valorar de forma distinta según la

---

<sup>47</sup> STS (CA) de 23 de febrero de 2009 (Rec. 1521/2005).

<sup>48</sup> STS (CA) de 2 de abril de 2008 (Rec. 4538/2003); y SSTSJ de Castilla y León (CA) de 14 de julio de 2009 (Rec. 1807/2006) y de Madrid (CA) de 1 de octubre de 2010 (Rec. 478/2010). Sin embargo, la STS (CA) de 17 de septiembre de 2008 (Rec. 4598/2005) señala lo siguiente: «A la vista de las actuaciones la casación debe ser desestimada, pues este Tribunal comparte en esencia las consideraciones vertidas por la sentencia recurrida, en las particularidades en que se hace referencia a los términos claros y concluyentes de la convocatoria y sus bases. Y es así porque ya en la Orden de Convocatoria, del 22 de abril de 2003, constaba que la misma se hacía para el ingreso en el

Administración de procedencia, si el trabajo a desarrollar por los empleados públicos que se pretenden seleccionar no difiere sustancialmente del prestado por los empleados de otras Administraciones Públicas y no existen circunstancias objetivas que justifiquen lo contrario<sup>49</sup>. En fin, diferenciar a los aspirantes en función de la

---

*cuerpo general auxiliar de la Administración del Estado, en el marco del proceso de consolidación de empleo temporal, en el ámbito del Ministerio de Justicia y sus Organismos Autónomos (base 1.1.). Y en la base 5.2.2. sobre valoración de méritos, se decía que la valoración de los servicios prestados como mérito en la fase de concurso únicamente se realizará si el aspirante tiene la condición de funcionario interino del grupo D del Ministerio de Justicia, o lo ha tenido en los últimos tres años anteriores a la fecha de finalización del plazo de presentación de solicitud; servicios que deben acreditarse necesariamente mediante certificación expedida por la Oficialía mayor del Ministerio de Justicia. De ahí que deba considerarse correcta la solución a que llegó la Administración y confirmó la sentencia del Tribunal Superior, acerca de que en estricta aplicación de las bases de la prueba selectiva, no había por qué valorar los méritos de las recurrentes, derivadas de su actuación como oficiales o auxiliares interinos en diversos órganos jurisdiccionales, dado que esta situación no es incluíble dentro del concepto «funcionario interino del Grupo D, en el Ministerio de Justicia», pues en la normativa del tiempo de los hechos era fundado entender que el personal que prestaba servicios en los Juzgados y Tribunales, como oficial o auxiliar interino, no lo era del Ministerio de Justicia, cualquiera que fuera el alcance de la dependencia económica o de gestión, pero no de dirección funcional de dicho personal respecto del Ministerio citado. Corroboran los dicho los términos claros de la convocatoria, estrictamente dirigidos a la consolidación de empleo temporal en el ámbito del Ministerio de Justicia y de sus Organismos Autónomos, que permite inferir que la mención que se hace de dicho Departamento Ministerial, lo es como parte de la Administración General del Estado, distinta de la Administración de Justicia en el restringido ámbito auxiliar en que actuaban las recurrentes, cuya actividad venía regulada por los arts. 454 sgs. LOPJ, en la redacción entonces vigente, y el RD 249/1996, de 16 de febrero, que reglamenta los Cuerpos funcionariales concernidos, siendo puramente supletoria la posible aplicación de la Ley 30/1984, de Medidas de Reforma de la Función Pública».*

<sup>49</sup> STJCE de 23 de febrero de 1994, C-419/92 (Asunto Scholz contra Universidad de Cagliari); STC 281/1993, de 27 de septiembre; SSTS (CA) de 31 de mayo de 2005 (Rec. 6002/2001), 8 de junio de 2005 (Rec. 2295/2002), 27 de junio de 2008 (Rec. 1566/2004), 11 de octubre de 2010 (Rec. 1992/2007), 20 de octubre de 2010 (Rec. 1996/2007) y 27 de junio de 2011 (Rec. 4305/2010); y SSTSJ de Castilla-La Mancha (CA) de 8 de febrero de 2003 (Rec. 248/1999) y 16 de marzo de 2006 (Rec. 1742/1999), y de Castilla y León (CA) de 30 de noviembre de 2007 (Rec. 2497/2003). En este sentido, se expresan también las SSTSJ de Andalucía (CA) de 8 de noviembre de 2002 (Rec. 201/2000) y 12 de marzo de 2004 (Rec. 1598/1999) en un supuesto en el que las bases de la convocatoria valoran la experiencia profesional, los cursos de formación, las titulaciones académicas, la superación de pruebas selectivas y la presentación de un trabajo memoria. En lo referente a la valoración de la experiencia profesional, se recoge en tres apartados. Se concede 0.4 puntos por mes completo de experiencia en puestos de trabajo adscritos a personal funcionario, incluidos en la Relación de Puestos de Trabajo correspondiente de la Administración General de la Junta de Andalucía, de contenido igual al de los que desempeñan los funcionarios de carrera de los Cuerpos y especialidades a que se opta y siempre que se hayan adquirido en el mismo Grupo al que se aspira. Se valora la mitad, esto es, 0.2 puntos por mes cuando la experiencia ha sido adquirida en puestos adscritos a personal funcionario en cualquier Administración Pública, de contenido igual al de los que desempeñan los funcionarios de carrera, de los Cuerpos y especialidades a que se opta y siempre que se haya, adquirido en el mismo Grupo al que se aspira. Por último, se valora únicamente con 0.1 puntos por cada mes de experiencia distinta de la contemplada en los supuestos anteriores de contenido igual al de los que desempeñen los funcionarios de carrera de los Cuerpos y especialidades a que se opta. La experiencia profesional representa el 45% de los méritos, no pudiéndose superar los 45 puntos y sólo se valoran como máximo 10 años de experiencia. Esto hace que únicamente puedan tener acceso a la máxima puntuación los funcionarios interinos de la Junta de Andalucía al poder obtener 4.8 puntos por año haciendo un total de 48 en los 10 años, pudiendo obtener los máximos previstos. Mientras que aquellos que hubieran obtenido su experiencia profesional en otras Administraciones Públicas, únicamente podrían obtener una puntuación de 24 en los diez años valorables, situándose pues en una clara inferioridad, que resulta aún mayor si los méritos se valoran por el último apartado, dado que sólo se podrían obtener 12 puntos como máximo. Se deduce que se prima el haber sido funcionarios de la Junta de Andalucía frente a la misma experiencia (idénticos

Administración en la que han adquirido determinada experiencia y no a partir de la experiencia misma, con independencia de la Administración Pública en la que se hubiera adquirido, no es un criterio razonable, compatible con el principio constitucional de igualdad establecido en el art. 14 de la Constitución Española del que el art. 23.2 del texto constitucional no es sino, de acuerdo con reiterada doctrina constitucional, una concreción específica en relación con el ámbito de los cargos y funciones públicas<sup>50</sup>.

d) Los servicios prestados por los aspirantes en las Administraciones Públicas son valorables en los procesos de consolidación de empleo temporal con independencia del concreto régimen de prestación de servicios, ya sea funcionarial o laboral<sup>51</sup>.

En cambio, la STS (CA) de 22 de octubre de 2014 (Rec. 3500/2013) señala que las exigencias de igualdad, mérito y capacidad que para el acceso a la función pública se contienen en los arts. 23.2 y 103.3 de la CE *«resultan incumplidas cuando se valora la experiencia en un puesto cuya obtención es resultado de un nombramiento totalmente libre y, por ello, encarna un mérito cuya adquisición no estuvo al alcance de todos los*

---

requisitos de semejanza se exigen) obtenida en otra Administración sin que exista fundamento lógico ni razonable que justifique el trato desigual a quien ha prestado sus servicios en la Junta de Andalucía frente a quien ha prestado idénticos servicios en otra Administración, dado que el trabajo a desarrollar por los funcionarios que se pretende seleccionar no difiere sustancialmente del prestado por los funcionarios de otras Administraciones. En cambio, la STSJ de Galicia (CA) de 18 de febrero de 2004 (Rec. 1388/2001) considera lógica y conforme al ordenamiento jurídico la mayor valoración de los prestados en esta Comunidad Autónoma, en cuanto que demuestran una mejor aptitud y conocimientos de la realidad propia de este país, lo cual resulta relevante para el ejercicio de las funciones propias de ingeniero técnico forestal en nuestra Comunidad Autónoma.

No obstante, según la STS (CA) de 13 de julio de 2004 (Rec. 6492/1999), aunque el sistema de valoración de méritos cuestionado prima de manera muy notable los servicios prestados en la Administración sanitaria de la Comunidad Autónoma frente a los que lo hayan sido en otras Administraciones o en otras partes del territorio nacional, concurren los tres requisitos que se exigen para que los procesos restringidos resulten conformes con los arts. 14 y 23.2 de la CE, a saber: a través de esta convocatoria pretende resolverse una situación singular que tiene su origen en la puesta en planta de la Administración sanitaria de Castilla y León; estos procesos selectivos se verifican «por una sola vez»; y, en fin, cuentan con cobertura legal.

<sup>50</sup> STC 281/1993, de 27 de septiembre.

<sup>51</sup> STSJ de Castilla y León (CA) de 7 de enero de 2016 (Rec. 1001/2014).

aspirantes»<sup>52</sup>. Y, por ello, los servicios prestados como personal eventual no se pueden valorar como mérito para el acceso a la función pública o para la promoción pública<sup>53</sup>.

A tales efectos, se deben computar los períodos que tengan la consideración tanto de trabajo efectivo como de descanso computable como de trabajo (por ejemplo, los descansos semanales y festivos)<sup>54</sup>. También se tendrá en cuenta el tiempo transcurrido en las situaciones asimilables al servicio activo [servicios especiales (art. 87.2 EBEP) y servicios en otras Administraciones Públicas (art. 88 EBEP)]. En cambio, no se tomará en consideración el tiempo transcurrido en excedencia o en suspensión de funciones. En particular, y por lo que se refiere a la excedencia por cuidados de hijos y otros familiares, hay que indicar que el art. 56 de la LOI establece que sin perjuicio de las mejoras que pudieran derivarse de acuerdos suscritos entre la Administración General del Estado o los organismos públicos vinculados o dependientes de ella con los representantes del personal al servicio de la Administración Pública, la normativa aplicable a los mismos establecerá un régimen de excedencias, reducciones de jornada, permisos u otros beneficios con el fin de proteger la maternidad/paternidad y facilitar la conciliación de la vida personal, familiar y laboral. Pues bien, de conformidad con el art. 57 de esta disposición legal «en las bases de los concursos para la provisión

---

<sup>52</sup> En este sentido, la STSJ de Andalucía (CA) de 23 de febrero de 2012 (Rec. 607/2011) excluye del proceso de consolidación de empleo temporal en plazas de médicos de urgencias en atención primaria los servicios prestados como coordinador de equipos de atención primaria, por ser un puesto de libre designación. En cambio, la STSJ de Castilla y León (CA) de 14 de febrero de 2019 (Rec. 620/2017) se expresa en los siguientes términos: «Es de señalar que las sentencias que cita la parte codemandada sobre la naturaleza de la comisión de servicios (STSJ Madrid 629/2016, de 16 de diciembre) y sobre las consecuencias de la experiencia obtenida ilícitamente (STS de 9 de diciembre de 2014, rec. 114/2011) no impiden la conclusión a la que se ha llegado porque, uno, ciertamente la comisión de servicios tiene las características que se especifican en la primera sentencia, pero ello no es óbice para que se pueda mantener que el que presta servicios en comisión de servicios en un puesto de trabajo adquiere la misma experiencia que el que los presta en virtud de otro título; y, dos, la segunda sentencia, se refiere a que no debe computarse la experiencia de quien ha prestado servicios en un puesto de trabajo para el que carecía de titulación, que no es el caso. Es cierto que una prolongación excesiva de las comisiones de servicio constituye una anomalía que genera disfunciones en el funcionamiento correcto de la Administración, pero en el supuesto enjuiciado ni se ha impugnado esa comisión de servicios ni se ha declarado ilegal, por lo que la recurrente tiene derecho a que se le valore la experiencia derivada de la prestación de servicios en un puesto de farmacéutico inspector».

<sup>53</sup> Lo que lleva a plantear la posibilidad de restringir la valoración de los servicios prestados a aquellos desempeñados conforme a un proceso previo de selección que respetase los principios básicos de igualdad y publicidad, evitándose que de un reclutamiento en fraude de ley se deriven efectos que privilegien la posición irregularmente obtenida [FERNÁNDEZ RAMOS, S., «Acceso al empleo público: igualdad e integridad», cit., pág. 23].

<sup>54</sup> STSJ de Castilla y León (CA) de 30 de junio de 2014 (Rec. 1269/2011).

de puestos de trabajo se computará, a los efectos de valoración del trabajo desarrollado y de los correspondientes méritos, el tiempo que las personas candidatas hayan permanecido en las situaciones a que se refiere el artículo anterior». Ahora bien, no será posible hacer una interpretación extensiva del término «provisión de puestos de trabajo» que pueda comprender los procesos selectivos para el ingreso como funcionario de carrera o personal laboral fijo, incluidos los procesos de promoción interna o de consolidación de empleo temporal, en los que rigen los principios de igualdad, mérito y capacidad<sup>55</sup>.

Cuando los aspirantes tengan o hubieran tenido la condición de contratados laborales, hay que computar como servicios prestados el tiempo correspondiente a la tramitación de un despido declarado improcedente<sup>56</sup>, así como el que resulte de los contratos de puesta a disposición suscritos por las Administraciones con las empresas de trabajo temporal en cuanto acreditativos de los servicios efectivamente prestados para dichas Administraciones Públicas<sup>57</sup>.

d) En fin, es una constante en la jurisprudencia considerar justificada una mayor puntuación en los servicios o experiencia en las Administraciones Públicas que en los

---

<sup>55</sup> Ni el EBEP ni la LO 3/2007 reconocen derecho alguno a que el tiempo transcurrido en situación de excedencia por cuidado de familiar sea computable a los interinos como servicios efectivamente prestados a fin de acceder a la función pública o a la condición de personal laboral fijo [SSTSJ de Extremadura (CA) de 28 de septiembre de 2012, de Castilla-La Mancha (CA) de 22 de abril de 2008, de Andalucía (CA) de 23 de septiembre de 2009, de Castilla y León (CA) de 12 de septiembre de 2013 (Rec. 766/2010), de Murcia (CA) de 10 de octubre de 2013 (Rec. 172/2009)], de Madrid (CA) de 27 de marzo de 2014 (Rec. 1431/2012) y de Asturias (CA) de 29 de diciembre de 2016 (Rec. 745/2015)]. En sentido contrario, la STSJ de Galicia (CA) de 23 de junio de 2010 (Rec. 456/2009), considera que el criterio de baremación del mérito «Experiencia Profesional» elaborado por la División de Recursos Humanos y Desarrollo Profesional del Sergas (los servicios prestados durante el período en que se disfrute de una reducción de jornada para el cuidado de familiares, serán valorados como servicios prestados en régimen de jornada completa), aceptado por el tribunal calificador, «tiene una justificación objetiva y razonable que viene impuesta por la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, cuyo artículo 5 proclama el principio de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, aplicable en el ámbito del empleo privado y en el del empleo público».

<sup>56</sup> STS de 30 de octubre de 2007 (Rec. 1233/2003)

<sup>57</sup> STSJ de Galicia (CA) de 12 de noviembre de 2014 (Rec. 211/2014).

Por otra parte, según el Informe de la Abogacía del Estado sobre cuestiones relativas a los procesos selectivos de estabilización de empleo temporal, es indiferente que el trabajador haya ingresado en la plantilla del ente público que actúa como empresario cesionario como consecuencia de la declaración del despido como improcedente, o que no lo haya hecho por haber optado por pagar una indemnización por el despido, pues lo esencial en la apreciación del mérito es el trabajo efectivamente realizado para el ente público de que se trate en la situación de cesión ilegal, y este es anterior a tal ingreso o pago de la indemnización.

habidos fuera de las mismas, ya que existen diferencias absolutamente relevantes en el procedimiento de selección del personal laboral temporal pues en el sector privado queda en manos del empresario y no está vinculado por los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad<sup>58</sup>.

### III. Los procesos de estabilización de las plazas desempeñadas interina o temporalmente con anterioridad al 1 de enero de 2005

La DT 4ª del EBEP contempla la posibilidad de que las Administraciones Públicas puedan efectuar convocatorias de consolidación de empleo temporal en los siguientes términos:

*«1. Las Administraciones Públicas podrán efectuar convocatorias de consolidación de empleo a puestos o plazas de carácter estructural correspondientes a sus distintos cuerpos, escalas o categorías, que estén dotados presupuestariamente y se encuentren desempeñados interina o temporalmente con anterioridad a 1 de enero de 2005.*

*2. Los procesos selectivos garantizarán el cumplimiento de los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.*

*3. El contenido de las pruebas guardará relación con los procedimientos, tareas y funciones habituales de los puestos objeto de cada convocatoria. En la fase de concurso podrá valorarse, entre otros méritos, el tiempo de servicios prestados en las Administraciones Públicas y la experiencia en los puestos de trabajo objeto de la convocatoria.*

*Los procesos selectivos se desarrollarán conforme a lo dispuesto en los apartados 1 y 3 del artículo 61 del presente Estatuto.»*

Según el párrafo séptimo del art. 19.Uno.6 de la Ley 3/2017, además de lo previsto en los párrafos anteriores, las Administraciones Públicas *«podrán disponer en los ejercicios 2017 a 2019 de una tasa adicional para la estabilización de empleo temporal de aquellas plazas que, en los términos previstos en la disposición transitoria cuarta del*

---

<sup>58</sup> Por todas, la STS (CA) de 5 de julio de 2019 (Rec. 173/2018).

*texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, estén dotadas presupuestariamente y, desde una fecha anterior al 1 de enero de 2005, hayan venido estando ocupadas ininterrumpidamente de forma temporal» y «a estas convocatorias les será de aplicación lo previsto en el apartado tercero de la citada disposición transitoria».*

### 1. Los requisitos de los procesos de consolidación de empleo temporal

Los procesos de consolidación pueden aplicarse tanto al personal funcionario como al personal laboral temporal.

La aplicación de la DT 4ª del EBEP requiere el cumplimiento de los siguientes requisitos –cuya prueba incumbe a la Administración Pública<sup>59</sup>–:

– En primer lugar, debe tratarse de una vía de consolidación de empleo temporal en «puestos o plazas» de «carácter estructural».

– En segundo lugar, los puestos o plazas ocupados por empleados temporales deben estar «dotados presupuestariamente»<sup>60</sup>. Ciertamente, conforme al art. 70 EBEP, la oferta de empleo público requiere la correspondiente asignación presupuestaria. Esto supone además que debe existir una vinculación entre la oferta anual de empleo y la correspondiente ley presupuestaria anual. Por tanto, ha de planificarse el proceso de consolidación para que la cobertura de vacantes no sobrepase los créditos presupuestarios para gasto de personal fijados en la Ley de Presupuestos<sup>61</sup>.

– En tercer lugar, la interpretación, tanto literal como finalista de la norma, no deja lugar a dudas: se puede hacer una convocatoria especial o extraordinaria para cubrir las plazas de carácter estructural y dotadas presupuestariamente que estén ocupadas por personal interino o temporal con anterioridad a 1 de enero de 2005 y, obviamente, que sigan ocupadas por ese mismo personal interino o temporal en el

---

<sup>59</sup> STSJ de Madrid (CA) de 16 de noviembre de 2017 (Rec. 1098/2016).

<sup>60</sup> En este sentido, la STSJ de Madrid (CA) de 16 de noviembre de 2017 (Rec. 1098/2016) señala que «*tampoco ha acreditado dicha Corporación que la plaza de «Agente de Empleo y Desarrollo Local» estuviera presupuestada con anterioridad al 1 de Enero de 2005, pues de facto, se ha acreditado en el proceso que la contratación de la adjudicataria venía en numerosas ocasiones condicionada por la existencia de subvención de la Comunidad Autónoma, la cual no habría sido necesaria si hubiera estado dotada presupuestariamente».*

<sup>61</sup> NAVARRO NIETO, F., «Los planes de estabilización del empleo temporal...», cit., pág. 89.

momento de dicha convocatoria especial<sup>62</sup>. El cumplimiento del doble requisito – ocupación de esa plaza con carácter temporal o interino con anterioridad a 1-1-2005 y «continuar» ocupando esa misma plaza y con ese mismo carácter en el momento de la convocatoria especial– solamente es posible si se trata de la misma persona: la persona que tiene derecho a que se le reserve el derecho a gozar, por una sola vez y respecto a esa plaza, del proceso selectivo extraordinario en cuestión<sup>63</sup>.

## 2. El carácter potestativo de los procesos de consolidación de empleo temporal

De conformidad con la DT 4ª del EBEP, las Administraciones Públicas «podrán efectuar convocatorias de consolidación de empleo» temporal, lo que no deja lugar a dudas sobre el carácter potestativo o facultativo de esta medida<sup>64</sup>. Por consiguiente, la referida disposición contempla una mera facultad y no una obligación de las Administraciones de convocar los procesos de consolidación de empleo temporal en todo caso, y menos aún de cubrir todas las plazas ocupadas por interinos o temporales desde antes de 1 de enero de 2005, quedando a su propio criterio no sólo el acudir a este sistema, sino determinar que concretos puestos deberían cubrirse por el mismo<sup>65</sup>. Y, como corolario de todo ello, no corresponde a la justicia sino a las Administraciones decidir si hacen uso de la facultad conferida en la DT 4ª del EBEP, llevando a cabo convocatorias de procedimientos de estabilización de empleo temporal para el personal interino que se encuentre desempeñando puestos con anterioridad al 1 de

---

<sup>62</sup> STSJ de Galicia (Social) de 24 de septiembre de 2014 (Rec. 6078/2012).

<sup>63</sup> En este sentido, la STSJ de Madrid (CA) de 16 de noviembre de 2017 (Rec. 1098/2017) afirma lo siguiente: «En el presente supuesto, la Sala coincide con el Juez a quo en que no ha quedado probada la existencia de los dos descritos requisitos; prueba que incumbía desde luego a la Corporación apelante, dado el carácter extraordinario del proceso que nos ocupa; y ello porque si bien la plaza de Agente de Empleo y Desarrollo Local, en algunos años desde el 2001 fue ocupada temporalmente por la adjudicataria, es lo cierto que no lo ha sido de forma ininterrumpida porque en ocasiones fue contratada como «auxiliar administrativo» y en otras ocasiones en cualidad de «Agente de Empleo y Desarrollo Local» y en otros años como ambas cosas que no son desde luego lo mismo, según la certificación expedida por el Secretario consistorial y que consta en las actuaciones».

<sup>64</sup> NAVARRO NIETO, F., «Los planes de estabilización del empleo temporal...», *cit.*, pág. 76; y STSJ de Castilla-La Mancha (CA) de 27 de febrero de 2017 (Rec. 180/2015).

<sup>65</sup> SSTSJ de Galicia (CA) de 11 de abril de 2012 (Rec. 136/2010) y 28 de marzo de 2018 (Rec. 376/2017), de Cataluña (CA) de 28 de septiembre de 2012 (Rec. 189/2011) y de Castilla y León (CA) de 10 de junio de 2019 (Rec. 883/2017).

enero de 2005<sup>66</sup>. Y así, de dicha disposición no cabe extraer un derecho de tales interinos o temporales a que se convoque el correspondiente proceso de consolidación pues, como facultativo que es, la Administración podría optar por no convocarlo.

Sin embargo, las Administraciones no pueden mantener las relaciones de trabajo temporal sine die, sino que están obligadas a regularizar la situación de las plazas estructurales<sup>67</sup>. Y prueba de ello es que se establece la obligación de que la tasa de cobertura temporal de las plazas incursas en los procesos de estabilización se sitúe, en cada ámbito y al final de todo el período, por debajo del 8%. Ahora bien, las Administraciones Públicas gozan de amplias facultades de estructuración de los recursos humanos en el marco de las normas que regulan la selección, la carrera profesional y promoción interna, la movilidad y la distribución de funciones (art. 72 EBEP).

Pero vayamos por partes:

1.º Las necesidades de recursos humanos que no puedan ser cubiertas con los efectivos de personal existentes serán objeto de oferta de empleo público, siempre que exista crédito presupuestario y se considere conveniente su cobertura durante el ejercicio (arts. 70.1 EBEP y 7 RGI). Fácilmente se advierte que las plazas vacantes que deben ser objeto de la Oferta de Empleo Público son las que no puedan ser cubiertas con los efectivos de personal existentes. Por consiguiente, los procedimientos de provisión de las vacantes deben preceder a la formulación de la Oferta de Empleo Público, pues sólo de esta manera se asegura el mejor aprovechamiento de los efectivos existentes y, a resultas de aquéllos, se obtendrán las plazas dotadas que no puedan ser cubiertas y que conforman las vacantes que integrarán la Oferta de Empleo Público<sup>68</sup>. De esta forma, las convocatorias de concursos específicos para la provisión

---

<sup>66</sup> STSJ de Madrid (CA) de 2 de julio de 2018 (Rec. 716/2016) y 7 de febrero de 2019 (Rec. 1744/2018).

<sup>67</sup> COMELLAS BATET, E., «La incidencia de la Ley de Presupuestos Generales del Estado en el dimensionamiento de las plantillas locales», cit., pág. 14-15.

<sup>68</sup> STS (CA) de 12 de marzo de 2001 (Rec. 8244/1996); y ARROYO YANES, L.M., *El acceso al empleo público y la adquisición de la condición funcionarial: nuevas perspectivas para su regulación*, Atelier, Barcelona, 2015, pág. 54.

de puestos de trabajo o de concursos de traslados podrían comprender las plazas ocupadas por los interinos o temporales con anterioridad al 1 de enero de 2005<sup>69</sup>. Ciertamente, estos no tienen un derecho preferente a ocupar las plazas que vienen desempeñando, pues ello determinaría hacerlos de mejor condición que quienes han superado un proceso de selección ordinario para acceder al cuerpo, escala, categoría o grupo profesional de que se trate.

Sin embargo, si la Administración decide cubrir las plazas ocupadas por los interinos o temporales a través de los mecanismos ordinarios de provisión y luego necesita cubrir las plazas liberadas por los empleados públicos que superen los concursos, se verá limitada por la tasa de reposición de efectivos. Por ello, en el actual contexto de escasez de recursos humanos en las Administraciones Públicas, como consecuencia de las limitaciones presupuestarias padecidas durante la última década, lo razonable es aprovechar la tasa de consolidación de empleo temporal en toda su extensión. Y así, los procesos de consolidación de empleo temporal aparecen impulsados por el interés público en la adecuada organización para la prestación del servicio, en la medida en que no afectan, ni directa ni indirectamente, a la tasa de reposición de efectivos.

A mayor abundamiento, como subraya la SAN (CA) de 5 de junio de 2013 (Rec. 26/2013), no existe disposición alguna en la normativa aplicable que imponga a las Administraciones Públicas la obligación de convocar concurso de traslado con carácter previo a la convocatoria de un proceso selectivo de consolidación de empleo temporal, ni lo impone la movilidad de los funcionarios. En efecto, la carrera profesional de estos se articula mediante la convocatoria de los correspondientes concursos de traslados, que son independientes de los procesos selectivos, y que pueden ser convocados antes, simultáneamente o con posterioridad a éstos, en el marco de la competencia de autoorganización de la Administración Pública (art. 72 EBEP), sin que ninguno de estos mecanismos sea prioritario o deba utilizarse con carácter previo a los otros<sup>70</sup>. Ahora

---

<sup>69</sup> STSJ de Castilla-La Mancha (CA) de 27 de febrero de 2017 (Rec. 180/2015).

<sup>70</sup> SAN (CA) de 18 de julio 2012.

bien, la existencia de una pluralidad de vacantes «no libera a la Administración de justificar su respuesta, y es lógico pues lo contrario vedaría todo tipo de control para puestos como el de autos»<sup>71</sup>.

2.º Las Leyes de Función Pública de varias Comunidades Autónomas prevén una reserva mínima de las plazas que figuren en la oferta de empleo público para la promoción interna de los funcionarios públicos<sup>72</sup>, lo que plantea el siguiente problema: ¿son aplicables únicamente en los procesos ordinarios o también en los procesos de consolidación de empleo temporal?

En principio, cabría entender que la obligación de reservar un mínimo de las vacantes ofertadas para cubrir por el turno de promoción interna se extiende sólo a las convocatorias de los procesos ordinarios y no a las de los procesos extraordinarios de consolidación de empleo temporal al amparo de la DT 4ª del EBEP. Ciertamente, la referida disposición transitoria arbitra un nuevo mecanismo de cobertura mediante un procedimiento de consolidación de empleo temporal al que se pueden acoger las plazas que cumplan los requisitos en ellas referenciados y tal mecanismo comporta un procedimiento de selección, por la propia referencia que se hace en la norma al art. 61 del EBEP<sup>73</sup>. Por lo tanto, tales plazas pueden quedar comprometidas «a través de otro instrumento similar de gestión de la provisión de las necesidades de personal» (art. 70 EBEP). Si no aceptáramos esta interpretación, las reglas contenidas en la DT 4ª del EBEP y en el último párrafo del art. 19.Uno.6 de la Ley 3/2017 quedarían sin contenido. En fin, estas consideraciones no pueden verse desvirtuadas por el hecho de que los arts. 19.Uno.4 de la Ley 3/2017 y 19.Uno.7 de la Ley 6/2018 establezcan que no computan dentro del límite máximo de plazas derivado de la tasa de reposición de efectivos las plazas que se convoquen para su provisión mediante procesos de

---

<sup>71</sup> SAN (CA) de 19 de enero de 2005 (Rec. 244/2004).

<sup>72</sup> Por todos, ROQUETA BUJ, R., *El acceso del personal laboral en las Administraciones Públicas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019.

<sup>73</sup> Cfr. la SAN (CA) de 5 de junio de 2013 (Rec. 26/2013).

promoción interna, ya que la cobertura de las plazas liberadas por los empleados públicos que promocionen sí se verá afectada por la tasa de reposición de efectivos.

A mayor abundamiento, es doctrina reiterada la de que el porcentaje de reserva para promoción interna ha de respetarse en el conjunto de convocatorias y no en cada una de ellas tomadas aisladamente<sup>74</sup>. Además, los porcentajes señalados no se refieren a cada colectivo sino al total de plazas objeto de la oferta de empleo público. De este modo, la distribución de plazas con derecho a la promoción interna entre los diferentes Cuerpos y Escalas entra de lleno en la potestad autoorganizativa de las Administraciones Públicas sin que pueda definirse el derecho a la promoción interna como algo absoluto y reglado que no pueda modularse por las necesidades de los servicios y la eficacia de la organización administrativa<sup>75</sup>. Con todo, tampoco basta con cubrir el porcentaje de reserva de la promoción interna con relación al conjunto de plazas objeto de la oferta de empleo público, sino que se han de explicar las razones organizativas que justifican la diferencia por la que unos funcionarios tienen o no derecho a la promoción interna según el colectivo al que pertenezcan con la consecuencia de que han de ir al turno libre para conseguir un puesto de mayor competencia y responsabilidad sin las ventajas de la promoción interna; razones organizativas tales como un exceso de funcionarios en los cuerpos favorecidos por la promoción interna y la necesidad de reducir la plantilla de ese colectivo o la puesta en marcha de un proceso extraordinario de consolidación de empleo temporal en los términos previstos en la DT 4ª del EBEP.

3.º Las reglas convencionales que establecen el orden y prelación de los sistemas de cobertura de las vacantes del personal laboral podrían limitar el margen de maniobra de las Administraciones Públicas a la hora de ofertar las plazas por el turno de consolidación de empleo temporal<sup>76</sup>. En este sentido, la STSJ de Galicia (CA) de 12

---

<sup>74</sup> Cfr. la STSJ de Cantabria (CA) de 9 de diciembre de 2002 (Rec. 997/2000).

<sup>75</sup> Cfr. STSJ de las Islas Canarias (CA) de 9 de septiembre de 2016 (Rec. 90/2015).

<sup>76</sup> En cuanto al orden y prelación de los sistemas de cobertura de las vacantes del personal laboral previstos en las normas convencionales véase, por todos, ROQUETA BUJ, R., *El acceso del personal laboral en las Administraciones Públicas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019.

de junio de 2019 (Rec. 56/2018) considera que el art. 9.1 del Convenio Colectivo Único para el Personal Laboral de la Xunta de Galicia fija una obligación clara y precisa que anuda a cada convocatoria la carga de reservar para la promoción interna la mitad de las plazas laborales y tal obligación se extienda a «las convocatorias de acceso» no haciendo distinción según el acceso sea a través de procesos ordinarios o de procesos extraordinarios de consolidación de empleo temporal.

Sin embargo, la negociación colectiva, al articular estos procesos selectivos extraordinarios con el resto de instrumentos de estructuración de los recursos humanos, podrá sortear el orden y prelación de los sistemas de cobertura de las vacantes del personal laboral previstos en las normas convencionales. Ahora bien, dicha negociación colectiva debe llevarse a cabo por las comisiones negociadoras de los convenios colectivos y no por las comisiones paritarias, pues, de otro modo, se corre el riesgo de que en sede judicial se decrete la nulidad de los acuerdos de la comisión paritaria por vulnerar el convenio colectivo<sup>77</sup>.

5.º Por último, se plantea la cuestión de si estas plazas pueden ofertarse en procesos selectivos ordinarios o si, por el contrario, deben ser objeto de un proceso extraordinario de consolidación de empleo temporal previsto en la DT 4ª del EBEP. Pues bien, la STSJ de Galicia (CA) (CA) de 18 de abril de 2012 (Rec. 1229/2008), en un supuesto en el que se impugna la convocatoria de 15 plazas para el turno de oposición libre por entender que las mismas se corresponden con plazas que debían ser objeto

---

<sup>77</sup> En este sentido, se puede traer a colación la STSJ de Madrid (CA) de 12 de julio de 2011 (Rec. 3425/2008) a propósito de un supuesto en el que «los acuerdos de la Comisión Paritaria recogidas en los apartados 1º y 2º antes expuesto, contradicen y vulnera el contenido de los arts. 24 y 44.2 del II Convenio Colectivo, en lo que al sistema de provisión de vacantes se refiere que será por orden de prelación el concurso de traslado, el concurso-oposición de promoción interna y el concurso-oposición libre, así como el criterio de adjudicación de la puntuación establecido en el art. 44.2 en el que se dispone que para la fase de méritos será de un 30% y para la fase de oposición será de un 70%». Pues bien, a juicio de la referida resolución judicial «no corresponde a esta jurisdicción contencioso-administrativa decidir y resolver sobre la conformidad a derecho y eficacia jurídica del acta de la comisión paritaria de 14 de noviembre de 2007, pese a la claridad de los términos en que se expresa el art. 8.3 a) del II Convenio Colectivo, en relación a las facultades de dicha Comisión Paritaria, pero si debe decidir este tribunal acerca de la conformidad a derecho de la resolución del Rectorado de la Universidad Autónoma de Madrid de 28 de marzo de 2008, objeto de este proceso y en este sentido debe concluirse que dichas Bases han vulnerado sin justificación lo dispuesto en los arts. 24 y 44.2 del ii convenio colectivo, sin que la disposición transitoria cuarta de la ley 7/2007 contenga términos de autorización en ningún sentido que justifique tales infracciones». Cfr. la STS (Social) de 20 de marzo de 2012 (Rec. 71/2010).

del proceso de consolidación de empleo temporal, viene a decir que sólo una interpretación sesgada e interesada de la DT 4ª del EBEP puede sostener tales pretensiones<sup>78</sup>. En efecto, de ajustarse la convocatoria a lo interesado por el recurrente, esto es, a que el número de plazas ofertadas coincida con el número de puestos cubiertos por interinos, previa la determinación de éstos y que las pruebas de selección se acomoden a las funciones que los mismos vienen desarrollando, equivaldría, por una parte, acaparar la totalidad de la oferta –no en vano se interesa la anulación de las plazas del concurso libre por entender que debían ser de consolidación– y, por otra, a preterir los principios que deben regir el concurso con pruebas específicas para cada puesto y ninguna de las dos consecuencias resulta aceptable<sup>79</sup>.

Más, aun siendo cierto que la DT 4ª del EBEP contempla una mera potestad o facultad de la Administración sin que ello suponga una obligación de acudir a estos procesos excepcionales en todo caso, para cubrir todas las plazas ocupadas temporalmente con anterioridad al 1 de enero de 2005, quedando a su propio criterio no sólo el acudir a este sistema, sino el determinar que concretos puestos deberían cubrirse por el mismo, lo cierto es que si opta por una convocatoria libre en la que los candidatos accedan en condiciones de igualdad y con las mismas expectativas de puntuación en la fase de concurso por lo que se refiere a la experiencia, en tal caso las plazas si consumirán la tasa de reposición. En cambio, si las plazas ocupadas por interinos o temporales anteriores al 1 de enero de 2005 se ofertan en un proceso de estabilización de empleo temporal ex DT 4ª del EBEP no consumen tasa de reposición, más en tal caso *«a estas convocatorias les será de aplicación lo previsto en el apartado tercero de la citada disposición transitoria»*, por así disponerlo taxativamente el art. 19 de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017.

En definitiva, a mi modo de ver, las plazas afectas a los procedimientos de consolidación de empleo temporal previstos en la DT 4ª del EBEP no deben ser

---

<sup>78</sup> En el mismo sentido, las SSTSJ de Cataluña (CA) de 28 de septiembre de 2012 (Rec. 189/2011) y de Galicia (CA) de 18 de septiembre de 2013 (Rec. 219/2013).

<sup>79</sup> En el mismo sentido, las SSTSJ de Cataluña (CA) de 28 de septiembre de 2012 (Rec. 189/2011) y de Galicia (CA) de 18 de septiembre de 2013 (Rec. 219/2013) y 28 de marzo de 2018 (Rec. 376/2017).

incluidas en los Anexos de las Ofertas de Empleo Público referidos a pruebas selectivas comunes y ordinarias<sup>80</sup>.

### 3. El procedimiento de los procesos de consolidación de empleo temporal

La facultad de efectuar convocatorias de consolidación de empleo temporal corresponde a las Administraciones Públicas que tienen la competencia genérica para la convocatoria de los procesos de selección de funcionarios o de personal laboral fijo<sup>81</sup>.

En términos formales la concreción de manera objetiva de la necesidad estructural debe seguir los mismos pasos que las reglas generales para la contratación de nuevo personal laboral fijo. Es decir, la correspondiente dotación presupuestaria de las vacantes, la inclusión de las mismas en la oportuna relación de puestos de trabajo y, finalmente, su reflejo en la oferta anual de empleo público. Se puede decir que estos aspectos previos a los procesos de selección son los que permiten cuantificar las necesidades de personal fijo conforme a los principios constitucionales orientadores de la actividad de la Administración Pública, los de objetividad y eficacia del art. 103.1 de la CE.

El objeto del proceso de consolidación por tanto debe comprender<sup>82</sup>:

1.º La modificación y aprobación de la relación de puestos de trabajo. En principio, este trámite ha de ser previo a la aprobación de la oferta de empleo público. Sin embargo, tratándose de un proceso extraordinario de consolidación de empleo temporal, es el propio legislador el que habilita la convocatoria y señala las plazas, que no necesariamente los puestos, que han de cubrirse por el procedimiento extraordinario por lo que huelga exigir la previa aprobación de la relación de puestos de trabajo cuando las plazas ya existían y, en cualquier caso, el proceso debe concretarse

---

<sup>80</sup> Cfr. las SSTs (CA) de 26 de abril de 2010 (Rec. 6359/2006), 16 de septiembre de 2010 (Rec. 1075/2007), 11 de julio de 2011 (Rec. 1634/2009) y 20 de febrero de 2012 (Rec. 1931/2009).

<sup>81</sup> STS (CA) de 22 de enero de 2014 (Rec. 3578/2012).

<sup>82</sup> NAVARRO NIETO, F., «Los planes de estabilización del empleo temporal...», *cit.*, págs. 90-91.

en las plazas que estuvieran cubiertas, interina o temporalmente, con anterioridad al 1 de enero de 2005<sup>83</sup>. Por lo demás, como indica la STSJ de Andalucía (CA) de 7 de octubre de 2013 (Rec. 445/2012), como paso previo al proceso de funcionarización en virtud de la DT 2.ª del EBEP resulta legalmente posible la consolidación del empleo temporal al amparo de la DT 4ª del mismo texto legal, sin que las referidas disposiciones transitorias impongan la amortización inmediata de la plaza laboral para la creación de la plaza funcionarial.

2.º La modificación y aprobación de la plantilla de personal.

3.º La elaboración y aprobación de la oferta de empleo público. Esta constituye el documento mediante el cual cada Administración Pública hace pública la relación de plazas vacantes. En este sentido, el art. 70.1 del EBEP determina que *«las necesidades de recursos humanos, con asignación presupuestaria, que deban proveerse mediante la incorporación de personal de nuevo ingreso serán objeto de la Oferta de empleo público, o a través de otro instrumento similar de gestión de la provisión de las necesidades de personal, lo que comportará la obligación de convocar los correspondientes procesos selectivos para las plazas comprometidas y hasta un diez por cien adicional, fijando el plazo máximo para la convocatoria de los mismos»*. Por lo tanto, lo que se incluye en dicho documento son plazas, no puestos de trabajo identificados por sus códigos con arreglo a la relación de puestos de trabajo<sup>84</sup>.

4.º La aprobación de las bases para la selección del personal laboral y convocatoria de los procesos selectivos.

Paralelamente el proceso de consolidación debe venir acompañado del correspondiente acuerdo en la mesa de negociación. Ya hemos indicado que estamos ante una materia que puede ser objeto de negociación colectiva.

---

<sup>83</sup> STSJ de Galicia (CA) de 21 de marzo de 2012 (Rec. 129/2010). Cfr. la STSJ de Galicia (CA) de 28 de marzo de 2018 (Rec. 376/2017).

<sup>84</sup> SSTSJ de Galicia (CA) de 21 de marzo de 2012 (Rec. 129/2010), 11 de abril de 2012 (Rec. 136/2010) y 18 de septiembre de 2013 (Rec. 219/2013).

#### 4. Los procesos de selección

La DT 4ª del EBEP establece las siguientes previsiones en relación con los procesos selectivos de consolidación de empleo temporal:

*«2. Los procesos selectivos garantizarán el cumplimiento de los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.*

*3. El contenido de las pruebas guardará relación con los procedimientos, tareas y funciones habituales de los puestos objeto de cada convocatoria. En la fase de concurso podrá valorarse, entre otros méritos, el tiempo de servicios prestados en las Administraciones Públicas y la experiencia en los puestos de trabajo objeto de la convocatoria.*

*Los procesos selectivos se desarrollarán conforme a lo dispuesto en los apartados 1 y 3 del artículo 61 del presente Estatuto.»*

Por su parte, el párrafo séptimo del art. 19.Uno.6 de la LPGE para el año 2017 insiste en que a las convocatorias de estabilización de empleo temporal ex DT 4ª del EBEP *«les será de aplicación lo previsto en el apartado tercero de la citada disposición transitoria»*.

A la luz de tales previsiones, se pueden señalar las siguientes consideraciones:

1.ª La consolidación de empleo temporal no opera de forma automática, sino que es preciso superar el correspondiente procedimiento selectivo<sup>85</sup>, ni exonera a los

---

<sup>85</sup> STC 302/1993, de 21 de octubre; y SSTSJ del País Vasco (CA) de 16 de marzo de 2011 (Rec. 573/2010), de Galicia (CA) de 7 de marzo de 2012 (Rec. 119/2010), de Asturias (CA) de 8 de enero de 2013 (Rec. 1476/2010), de Madrid (CA) de 30 de noviembre de 2017 (Rec. 1188/2016) y de Cataluña (CA) de 14 de mayo de 2019 (Rec. 520/2017). A este respecto, hay que traer a colación la doctrina jurisprudencial dictada a propósito de un convenio colectivo por el que se establecía que todo el personal que tuviera una sentencia que declarara indefinida su relación laboral con efectos anteriores al 07/10/96, tendría la consideración de personal fijo, quedando excluido de los procesos de consolidación de empleo temporal. Pues bien, tal y como resalta la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, entre otras, en su sentencia de 14 de diciembre de 2009 (Recud. 1654/2009), *«es evidente que si se otorga la condición de fijo por el mero hecho de haber sido contratado temporalmente por un determinado periodo de tiempo o por tener reconocida, a partir de octubre de 1996, la condición de trabajador indefinido se están vulnerando las normas y los principios de referencia, pues los puestos de trabajo afectados se habrán cubierto sin respetar la igualdad de acceso de todos los ciudadanos y sin aplicar las reglas de selección en función del mérito y la capacidad»*. En el mismo sentido, las SSTS de 4 de febrero de 2010 (Recud. 1857/2009), 10 de febrero de 2010 (Recud. 1954/2009) y 10 de marzo de 2010 (Recud. 2305/2009). Véanse también las SSTSJ de Galicia (CA) de 7 de marzo de 2012 (Rec. 119/2010) y de Asturias (CA) de 8 de enero de 2013

funcionarios interinos o contratados temporales del cumplimiento de los requisitos que con carácter general exigen los arts. 56 y 57 del EBEP para participar en los procesos selectivos (verbigracia, la titulación o el perfil lingüístico exigidos)<sup>86</sup>.

2.<sup>a</sup> Los procesos selectivos «*se desarrollarán conforme a lo dispuesto en los apartados 1 y 3 del artículo 61 del presente Estatuto*» (apartado 3), esto es, tendrán carácter abierto<sup>87</sup> y garantizarán la libre concurrencia con una valoración de los méritos de los aspirantes proporcionada que no determine, en ningún caso, por sí misma el resultado del proceso selectivo.

3.<sup>a</sup> Se impone el sistema de concurso-oposición, por lo que la valoración de los méritos sólo procederá respecto de aquellos aspirantes que superen la prueba de

---

(Rec. 1476/2010) que vienen a subrayar que el carácter indefinido de la relación laboral no provoca que el trabajador consolide una condición de fijeza en la plantilla sin superar los procesos de selección convocados para la provisión regular del puesto del trabajo, en los supuestos de autos los procesos de consolidación de empleo temporal convocados al amparo de la DT 4<sup>a</sup> del EBEP.

Por lo demás, como subraya el Voto particular del Excmo. Sr. Magistrado D. Aurelio Desdentado Bonete a la STS de 18 de diciembre de 2012 (Rec. 185/2011), la aplicación de lo dispuesto en el art. 21 del III Convenio Colectivo de la Empresa Pública del Suelo de Andalucía se convierte en una vía para eludir el derecho a acceder al empleo público laboral en condiciones de igualdad y de acuerdo con criterios de mérito, capacidad y publicidad. Ciertamente, la obtención de un contrato indefinido en una entidad pública por la mera permanencia en una contratación temporal durante un determinado periodo de tiempo contradice la norma legal que establece que la selección del personal debe ajustarse, aunque se trate de entidades públicas empresariales, a los principios de igualdad, mérito y capacidad. A mayor abundamiento, una norma convencional como la controvertida es contraria también al principio de igualdad, al establecer un trato privilegiado a favor de los que han obtenido una contratación temporal frente a quienes aspiran a poder obtener un empleo público en las condiciones que establecen la Constitución y las leyes. Sin embargo, hay que advertir al lector que la sentencia pasa de puntillas sobre esta cuestión y se limita a señalar que la transformación de contratos temporales en indefinidos no fijos no requiere de la autorización establecida en las leyes presupuestarias para la contratación de nuevo personal al no estar ante nuevas contrataciones sino ante una modificación de la naturaleza del contrato de trabajo, sin incremento alguno de la plantilla de la empresa.

<sup>86</sup> SSAN (CA) de 11 de diciembre de 2012 (Rec. 20/2012), 14 de febrero de 2013 (Rec. 27/2012), 19 de abril de 2013 (Rec. 8/2013) y 12 de junio de 2013 (Rec. 15/2013); y STSJ del País Vasco (CA) de 16 de marzo de 2011 (Rec. 573/2010).

<sup>87</sup> SSTSJ de Galicia (CA) de 18 de abril de 2012 (Rec. 1229/2008) y 27 de junio de 2012 (Rec. 1046/2010). No obstante, la exigencia de no tener la condición de personal funcionario, laboral o estatutario fijo en el cuerpo, escala o categoría objeto de la convocatoria carece de toda relevancia desde la perspectiva del art. 23.2 de la CE en su concreta dimensión de acceso a la función pública, por cuanto, en principio, resulta plenamente congruente con el propio sistema de provisión de vacantes que quienes ya son titulares en propiedad de una plaza de la categoría y especialidad convocadas no puedan concurrir a un proceso selectivo dirigido a cubrir plazas de la misma condición que aquellas cuya titularidad ya ostentan. En este sentido, se expresan las SSTSJ de Andalucía (CA) de 12 de mayo de 2011 (Rec. 782/2010 y 784/2010) y 7 de octubre de 2013 (Rec. 943/2010).

capacidad y conocimientos que significa la oposición<sup>88</sup>. Ciertamente, como subraya la STS (CA) de 18 de mayo de 2016 (Rec. 1063/2015), estos procesos «no pueden eximir de la exigencia constitucional de garantizar de manera efectiva, mediante pruebas que sean calificadas con criterios cualitativos, la capacidad imprescindible para el acceso a la función pública» y su ventaja en lo que consiste «es en limitar, en el titular de un empleo temporal, los efectos de la libre concurrencia que rija en el proceso selectivo mediante una ponderación de su experiencia profesional que, a igual capacidad demostrada en conocimientos teóricos y prácticos, permita darle prioridad en el acceso frente a otros aspirantes que carezcan de esa experiencia o la posean en menor medida»<sup>89</sup>. Además, la DT 4ª del EBEP opta porque el desarrollo del concurso-oposición comience por la oposición y siga, con quienes la superen, con el concurso.

4.ª Los procesos selectivos «garantizarán el cumplimiento de los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad» (apartado 2). El contenido de las pruebas «guardará relación con los procedimientos, tareas y funciones habituales de los puestos objeto de cada convocatoria» y «en la fase de concurso podrá valorarse, entre otros

---

<sup>88</sup> SSTSJ de Galicia (CA) de 18 de abril de 2012 (Rec. 1229/2008) y 27 de junio de 2012 (Rec. 1046/2010), de Madrid (CA) de 30 de noviembre de 2017 (Rec. 1188/2016) y de Murcia (CA) de 28 de noviembre de 2018 (Rec. 346/2017); y SJCA núm. 1 de Albacete de 12 de enero de 2017 (Rec. 22/2016). Por lo demás, la STSJ de Murcia (CA) de 28 de noviembre de 2018 (Rec. 346/2017) señala lo siguiente: «a la Administración regional no le debió parecer suficiente «ventaja» para los interinos por lo que añadió otra más, como es la de bajar el listón del aprobado en la fase de oposición de tal manera que aprobar el ejercicio único fuera lo más sencillo posible con el fin de que los aspirantes empleados públicos temporales pudieran pasar con soltura a la fase siguiente, la del concurso, ya que en esta segunda fase tendrían absolutamente toda la ventaja frente a los aspirantes sin servicios o con escasos servicios en la administración. para ello se decidió que, para superar la oposición, el ejercicio único tipo test, bastase la obtención del 33'33% de aciertos netos, que trasladado a la puntuación habitual en base 10 (en la que el aprobado esté en el típico 5) equivale a sacar una nota 3'3. Sin embargo, dicha decisión convierte este procedimiento selectivo, de facto, en un procedimiento restringido solo para aspirantes que cuenten con experiencia previa en la Administración. Y los procedimientos selectivos restringidos están proscritos por vulnerar el art. 23.2 CE en la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 151/1992). El problema, pues, es que un procedimiento selectivo ya de por sí diseñado para favorecer a quienes son o han sido funcionarios interinos por la vía de que el único mérito valorable sea la experiencia funcional, se lleva hasta el extremo de añadir una nueva ventaja, totalmente desproporcionada y no razonable, como es que en la única fase selectiva que es objetiva, absolutamente igual para todos los participantes (la fase de oposición) y en la que se mide estrictamente su capacidad, queda totalmente desvirtuada al rebajar el listón del aprobado de forma exagerada de tal manera que el aprobado se pudo obtener acreditando solamente un tercio de los conocimientos sobre los que se preguntaba, un tercio de aciertos netos. Ello permitió que un número elevado de aspirantes, que contaban con tiempo de servicios como funcionarios, obteniendo apenas un dos en el ejercicio único (33'33% de aciertos), luego en la fase de concurso superaran fácilmente a otros aspirantes a base de tiempo de antigüedad como funcionario o tiempo de servicios en puestos de trabajo de funcionarios».

<sup>89</sup> En el mismo sentido, la STSJ de Extremadura (CA) de 15 de julio de 2019 (Rec. 294/2018).

*méritos, el tiempo de servicios prestados en las Administraciones Públicas y la experiencia en los puestos de trabajo objeto de la convocatoria» (apartado 3). Los procesos selectivos «se desarrollarán conforme a lo dispuesto en los apartados 1 y 3 del artículo 61 del presente Estatuto» (apartado 3). Y así, las pruebas en que se concreta la fase de oposición y la experiencia profesional a valorar en estos procesos selectivos no tienen como fuente reguladora de primer grado a la normativa aplicable con carácter general sino a las normas reseñadas<sup>90</sup>.*

De esta forma, los funcionarios interinos y contratados temporales dispondrán de las siguientes ventajas<sup>91</sup>:

a) En la fase de oposición, obligatoria y común para todos los aspirantes, el contenido de las pruebas *«guardará relación con los procedimientos, tareas y funciones habituales de los puestos objeto de cada convocatoria»*. Esto es, dicho contenido ha de guardar relación con los procedimientos, tareas y funciones *«habituales»* de los cuerpos, escalas, categorías o grupos profesionales objeto de la convocatoria, que no de los concretos puestos de trabajo desempeñados por los funcionarios interinos o contratados temporales. En sentido se expresa la STSJ de Galicia (CA) de 18 de abril de 2012 (Rec. 1229/2008) al señalar que *«la pretensión de que las pruebas del proceso habrían de ajustarse a las funciones que viene realizando el recurrente, limitadas a la instrucción de expedientes en materia de sanidad animal y vegetal, llegando incluso, en fase de conclusiones a pretender la anulación parcial de los ejercicios que no se ajustaron a las mismas, tampoco puede tener favorable acogida porque implicaría crear una convocatoria ajustada al perfil personal y profesional del recurrente»*. Por lo demás, las pruebas no tienen por qué desarrollarse con arreglo al Reglamento municipal, ya que nos encontramos ante un proceso extraordinario de consolidación de empleo temporal

---

<sup>90</sup> STSJ de Castilla y León (CA) de 13 de julio de 2009 (Rec. 567/2006).

<sup>91</sup> Este régimen privilegiado resulta sin duda de aplicación -con mayor razón si cabe- a los trabajadores temporales que con posterioridad al 1 de enero de 2005 hubieran alcanzado la condición de «indefinidos no fijos» en virtud de una resolución judicial. Cfr. las SSTSJ del País Vasco (CA) de 18 de diciembre de 2014 (Rec. 410/2012) y de Asturias (CA) de 25 de febrero de 2019 (Rec. 156/2018).

que se rige por la previsión contenida en la DT 4ª del EBEP, así como por las bases de la convocatoria publicadas en desarrollo de dicha disposición transitoria<sup>92</sup>.

b) En la fase de concurso *«podrá valorarse, entre otros méritos, el tiempo de servicios prestados en las Administraciones Públicas y la experiencia en los puestos de trabajo objeto de la convocatoria»* (apartado 3). De acuerdo con esta previsión, que ha de interpretarse a la luz de lo dispuesto en el primer párrafo del art. 61.2 del EBEP y teniendo en cuenta cuál es la finalidad que persiguen estos procedimientos selectivos de consolidación del empleo temporal, se puede otorgar una diferente puntuación a la experiencia profesional en el cuerpo, escala, categoría o grupo profesional objeto de la convocatoria según los servicios se hayan prestado en la Administración convocante o en el resto de Administraciones Públicas, pero siempre de manera proporcional<sup>93</sup> y sin

---

<sup>92</sup> SSTSJ de Andalucía (CA) de 14 de septiembre de 2015 (Rec. 381/2012), 21 de septiembre de 2015 (Rec. 291/2014) y 21 de septiembre de 2015 (Rec. 314/2014).

Ahora bien, la DT 4ª del EBEP no excluye la aplicación del RD 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de Administración Local. De este modo, la diferencia radicará en la aplicación que se lleve a cabo de la norma general adaptándola a los objetivos de la especialidad del proceso de consolidación. Por ejemplo, en el diseño y ejecución de las pruebas, se podría reducir el peso del temario general respecto el de otras convocatorias y favorecer que aquel recaiga sobre el temario específico, y realizar pruebas prácticas más ajustadas a las funciones de los puestos de trabajo que se convoquen [COMELLAS BATET, E., «La incidencia de la Ley de Presupuestos Generales del Estado en el dimensionamiento de las plantillas locales», cit., pág. 22].

<sup>93</sup> SSTSJ de Aragón (CA) de 15 de julio de 2009 (Rec. 242/2007) y de Madrid (CA) de 20 de diciembre de 2017 (Rec. 214/2017); SJCA núm. 12 de Sevilla de 27 de noviembre de 2009 (Rec. 366/2009); y SJCA núm. 1 de Albacete de 21 de enero de 2017 (Rec. 22/2016). En sentido contrario, se expresa la STSJ de Andalucía (CA) de 22 de diciembre de 2014 (Rec. 1349/2011). Por lo demás, la STSJ de Madrid (CA) de 30 de noviembre de 2017 (Rec. 1188/2016) subraya lo siguiente: *«La Sala entiende que las resoluciones del Ayuntamiento que constituyen el objeto del presente recurso, pugnan con los más elementales criterios de la lógica humana, ya que al tratarse de la misma plaza, quien estando en posesión del título de Ingeniero Industrial Superior, y ha desempeñado temporalmente con anterioridad al 1 de Enero de 2005 una plaza que la pueden ocupar indistintamente Ingenieros Superiores e Ingenieros técnicos ha ejercido las funciones inherentes a la misma, tiene derecho a que se le computen como méritos los años de servicio en la plaza de ingeniero Industrial del Ayuntamiento de Madrid, pese a que su contrato fuera de ingeniero técnico (imaginamos que por razones presupuestarias), al tratarse como ya hemos dicho de la misma plaza y mismas funciones siendo totalmente contradictorio contratar para las referidas funciones con la categoría A2 y posteriormente convocar la plaza en un proceso de consolidación de empleo con categoría A1. Esta contradicción que carece de cualquier tipo de motivación o fundamento legal, no puede en absoluto perjudicar al recurrente y que no se le valoren en la fase de concurso sus años ocupando la plaza ofertada, que es precisamente la finalidad de un proceso extraordinario de consolidación de empleo»*.

Según FERNÁNDEZ RAMOS, S., «Acceso al empleo público: igualdad e integridad», cit., pág. 23, se permite una doble valoración, esto es, de los servicios prestados en las Administraciones Públicas y de *«la experiencia en los puestos de trabajo objeto de la convocatoria»*. Según NAVARRO NIETO, F., «Los planes de estabilización del empleo temporal...», cit., pág. 94, la ventaja para los empleados temporales se refuerza en la DT 4ª del ET porque se privilegia específicamente la antigüedad en la Administración convocante y porque la experiencia que se valora especialmente es la acumulada en el concreto puesto objeto de cobertura. Finalmente, COMELLAS BATET, E., «La incidencia de la Ley de

que, en ningún caso, pueda determinar el resultado del proceso<sup>94</sup>. De esta manera, las Administraciones Públicas tienen más discrecionalidad a la hora de ponderar la experiencia profesional en los procesos de consolidación de empleo temporal ex DT 4ª del EBEP. Lo que puede dar lugar a situaciones en las que se favorezca a los interinos más antiguos o, por el contrario, a los modernos. Pues bien, en este último supuesto aquellos pueden entender que se vulnera el principio de igualdad, mérito y capacidad consagrado en los arts. 14 y 23 de la Constitución Española, pero para que los tribunales puedan apreciar dicha vulneración se requiere la aportación de un término idéntico de comparación, que el trato desigual no esté fundado en razones objetivas que lo justifiquen y que el juicio comparativo se desarrolle en el marco de la legalidad, ya que no cabe invocar el principio de igualdad en la ilegalidad, sin que pueda servir para perpetuar situaciones contrarias a lo previsto en el ordenamiento jurídico<sup>95</sup>.

Ahora bien, la DT 4ª del EBEP no autoriza a circunscribir la experiencia profesional valorable a la acreditada en la Administración convocante, ya que se deben considerar los servicios prestados en cualesquiera Administraciones Públicas, aunque sea con menor puntuación<sup>96</sup>. Tampoco permite diferenciar la experiencia en el mismo cuerpo, escala o categoría profesional en el seno de la propia Administración

---

Presupuestos Generales del Estado en el dimensionamiento de las plantillas locales», cit., pág. 24, admite la posibilidad de no valorar la experiencia en el sector privado, lo que se justifica por la misma excepcionalidad del objetivo de estos procesos.

<sup>94</sup> En este sentido, la SJCA núm. 12 de Sevilla de 27 de noviembre de 2009 (Rec. 366/2009) no estima lesionado el derecho de acceso a la función pública por mérito y capacidad habida cuenta de que la convocatoria contempla una fase de oposición, valorada en 25 puntos y otra de concurso, valorada en 20. De estos 20, la valoración del trabajo desarrollado sólo se valora con un máximo de 10 puntos, y no sólo se valora el trabajo desarrollado en idéntico puesto para el Ayuntamiento demandado, sino también, aunque con mucha menor puntuación, el prestado para otras Administraciones Públicas o la empresa privada. Los otros 8 puntos de méritos pueden obtenerse por personas ajenas a cualquier Administraciones Públicas, ya que se valoran todos los impartidos u homologados por Instituciones oficiales y no sólo cursos que no están al alcance de personas no incorporadas de alguna forma a las Administraciones Públicas e igual sucede con los otros dos puntos por docencia, otros títulos, etc. Por su parte, la SJCA núm. 1 de Albacete de 12 de enero de 2017 (Rec. 22/2016) señala que si atendemos a los resultados vemos que la incidencia del concurso ronda desde el 17 % de la nota final al 30%, por lo que no se demuestra que los recurrentes no hubieran podido superar las pruebas, que no obstante como se ha afirmado en cuestión de consolidación de empleo la administración tiene más discrecionalidad para señalar requisitos de antigüedad en los concursos a fin de consolidar a los interinos que ya se encuentra dentro de esa misma administración.

<sup>95</sup> STSJ de Murcia (CA) de 13 de diciembre de 2018 (Rec. 298/2017).

<sup>96</sup> SJCA núm. 34 de Madrid de 31 de julio de 2018 (Rec. 397/2017) y SJCA núm. 20 de Madrid de 5 de septiembre de 2018 (Rec. 252/2018).

convocante<sup>97</sup> ni prescindir de los servicios que con el mismo o similar contenido hayan sido desempeñados antes de la convocatoria o bajo regímenes jurídicos distintos del funcional o, en su caso, del laboral en la propia entidad convocante<sup>98</sup>. En efecto, la DT 4ª del EBEP establece la posibilidad de consolidar el empleo desempeñado interina o temporalmente con anterioridad al 1 de enero de 2005, sin establecer distinción alguna en la experiencia profesional adquirida en razón del régimen jurídico de vinculación con la Administración Pública.

Por lo demás, en cuanto al resto de méritos, como los cursos de formación o de perfeccionamiento, rigen las reglas generales, por lo que los mismos deben guardar relación con el conjunto de funciones y tareas a desarrollar en el cuerpo, escala, categoría o grupo profesional al que se concursa<sup>99</sup>. Por otra parte, las Administraciones Públicas no están obligadas a ajustarse al perfil lingüístico correspondiente a los funcionarios interinos o contratados temporales<sup>100</sup>.

En fin, la DT 4ª del EBEP se remite a los apartados 1 y 3 del art. 61 del EBEP y, con el ello, al mandato de proporcionalidad<sup>101</sup>.

---

<sup>97</sup> STSJ de Castilla-La Mancha (CA) de 29 de diciembre de 2017 (Rec. 67/2017).

<sup>98</sup> SSTSJ de Castilla y León (CA) de 6 de noviembre de 2009 (Rec. 79/2009), de Asturias (CA) de 30 de noviembre de 2010 (Rec. 236/2010), de las Islas Canarias (CA) de 1 de julio de 2013 (Rec. 144/2012) y de Galicia (CA) de 30 de enero de 2019 (Rec. 174/2017). En cambio, la STSJ de Madrid (CA) de 7 de febrero de 2019 (Rec. 1744/2018) considera conforme a derecho el que sólo se valoren los servicios prestados como mérito en la fase de concurso, si los aspirantes ostentan la condición de funcionario interino de la Escala Auxiliar Administrativa de la Universidad Complutense de Madrid el día de la publicación de la convocatoria en el BOE.

<sup>99</sup> Cfr. la STSJ de las Islas Canarias (CA) de 1 de julio de 2013 (Rec. 144/2012).

<sup>100</sup> STSJ del País Vasco de 18 de diciembre de 2014 (Rec. 410/2012).

<sup>101</sup> A este respecto, la STSJ de Andalucía (CA) de 20 de octubre de 2017 (Rec. 576/2017) señala lo siguiente: «se advierte que conforme a la Base 6.7 y en lo que se refiere al primer criterio de puntuación total se dice que: «La calificación final del proceso selectivo vendrá determinada por la suma de las puntuaciones obtenidas en la fase de concurso y oposición. (...)» de modo que, si por la primera fase, esto es, la de oposición, se establece una puntuación máxima de 15 puntos, (7.5 x 2), y, para la de concurso, un máximo de 30 por experiencia profesional, además de otros 5, (4 y 1), por méritos de Formación y Formación complementaria, si ello es así, necesariamente se ha de concluir que en el resultado del proceso selectivo, calculado por mera suma de la puntuación de ambas fases y habida cuenta de la desproporción expuesta, (el valor de los méritos supera en más del doble al de los ejercicios de oposición), es determinante la valoración de méritos por cuanto que aún sin asignación de puntos en la fase de oposición e, incluso, siendo valorada solo la experiencia cabría la superación del proceso por quien únicamente contase con dicho mérito, y, ello, además, imponiéndose a quién hubiese obtenido la máxima puntuación en la fase de oposición». En esta misma línea, la STSJ de Madrid (CA) de 7 de febrero de 2019 (Rec. 1744/2018) razona en los siguientes términos: «Y desde esta perspectiva, entendemos que dicha diferencia de trato es objetiva y razonable, y está basada en los principios de mérito

---

*y capacidad sin que en modo alguno podamos aceptar el planteamiento de la sentencia apelada, ya que la convocatoria establece una fase previa de oposición que tiene un valor total de 50 puntos y el máximo que se puede obtener en fase de concurso son 22 puntos, dos de los cuales se pueden conseguir por méritos distintos de la experiencia profesional. Ahora bien, para superar la fase de oposición hay que obtener como mínimo 25 puntos, de modo que, aunque se trate de un funcionario interino con servicios computables, no superaría dicho proceso selectivo sino aprobase la primera fase del proceso que examinamos. De otro lado, la máxima puntuación que puede obtenerse en el total del proceso selectivo sería de 72 puntos, de los que el funcionario interino, por servicios previos, podría obtener como máximo 20 puntos, lo que supone un 27,77 por 100 de la puntuación máxima, por lo que como acertadamente señala la Universidad apelante, dicho porcentaje lo ha considerado válido y no desproporcionado el Tribunal Constitucional en sentencia 107/2003, de 2 de junio cuando se trata de un proceso selectivo de consolidación de empleo, y si bien, el presente proceso selectivo no es estrictamente de dicha naturaleza, como antes se ha señalado, se trata de un proceso especial, para la estabilización del empleo temporal».*