
La reducción de la temporalidad en el empleo público local: la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, y su aplicación a la Administración y sector público local durante 2022 y 2023*

Xavier BOLTAINA BOSCH

*Doctor en Derecho. Doctor en Seguridad Internacional
Profesor de los Estudios de Derecho y Ciencia Política. Universitat Oberta de Catalunya
Directivo Público profesional en la Administración Local
ORCID ID: 0000-0002-7650-6513*

RESUMEN

La aprobación de la Ley 20/2021 de reducción de la temporalidad en el empleo público ha supuesto una multitud de libros y artículos doctrinales. En 2022 se inició la aplicación de la ley; en un primer momento, con la aprobación y publicación de las ofertas de empleo público de estabilización antes de 1 de junio; luego, con fecha final de diciembre de 2022, las bases de las convocatorias. En este documento se analizan las líneas básicas de las referidas Ofertas de estabilización y las Bases de las convocatorias en el ámbito local, la concreción de la ley en las citadas bases y en especial, las dificultades y puntos fuertes de esta aplicación práctica. El proceso de estabilización ha sido objeto de muchas críticas, en la gestión de recursos humanos pero también en el ámbito jurídico. Con este trabajo deseamos detectar los criterios más relevantes que implica la aplicación de la Ley 20/2021 en el ámbito local y los riesgos y oportunidades que puede suponer para el futuro la estabilización del empleo público local.

* Fecha de finalización del trabajo: 8 de mayo de 2023.

Palabras clave: empleo público local; abuso de la temporalidad; concurso-oposición; concurso de méritos; estabilización del empleo local temporal.

The reduction of temporary employment in local public employment: Act 20/2021, of December 28th, and its application to the Administration and local public sector during 2022 and 2023

ABSTRACT

The approval of Act 20/2021 on the reduction of temporality in public employment has given rise to a profusion of several books and papers. The Act has come into force in 2022; in the first place, with the approval and announcement of local public sector employment focused on stabilization before 1 July and, before December 2022, of the terms and conditions of the job offers. In this paper an analysis is made of the fundamental lines of said public selection and their application requirements, materialization of the Law and, especially, the strengths and weaknesses of this practical application. The stabilization process is currently the object of criticism in many and different respects, in human resources management but also in legal reflections. The intention of this work is to detect the most outstanding criteria involved in application of the Law in Spanish local public service and the risks and advantages that may lie, for the future, in the stabilization of local temporary employment carried out.

Keywords: local public service; abuse of temporary employment; competition-examination; merit-based competition; stabilization local temporary employment.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. ELEMENTOS CLAVES DE LA TEMPORALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN Y SECTOR PÚBLICO LOCAL.—3. LA DIFICULTAD DEFINITORIA DE LAS PLAZAS ESTRUCTURALES.—4. PLAZAS CON PERFIL PROPIO: PERSONAL A TIEMPO PARCIAL, PERSONAL FIJO DISCONTINUO Y TRABAJADORES INDEFINIDOS NO FIJOS.—5. EL CONCURSO OPOSICIÓN EN LA LRT. SU APLICACIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL: ART. 2: 5.1. Naturaleza y estructura del concurso-oposición del art. 2.4 de la Ley 20/2021. 5.2. Análisis específicos de los elementos configuradores del concurso-oposición del art. 2.4 de la Ley 20/2021. 5.3. La fase de oposición del procedimiento del art. 2.4 de la Ley 20/2021. 5.4. La fase de oposición del procedimiento del art. 2.4 LRT: análisis de la aplicación práctica en las bases de las convocatorias. 5.5. La fase de méritos en el procedimiento del art. 2.4 LRT. 5.6. La estabilización en el ámbito local: medidas específicas: 5.6.1. La excepción de los ejercicios teóricos del art. 8 del Real Decreto 896/1991. 5.6.2. La excepción de los ejercicios prácticos del art. 9 del Real Decreto 896/1991.—6. EL CONCURSO DE MÉRITOS EN LA LRT. LAS DDAA 6.ª Y 8.ª: 6.1. La convocatoria de estabilización prevista en la DA 6.ª 6.2. La convocatoria de estabilización prevista en la DA 8.ª 6.3. Contenido, alcance y límites de los méritos a valorar en los procesos de estabilización. 6.4. La aplicación práctica del concurso de méritos en las convocatorias de estabilización de 2022. —7. A MODO DE CONCLUSIÓN: ALGUNOS ELEMENTOS PARA LA REFLEXIÓN.—8. BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN

A finales del 2023 cumplirá dos años la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de reducción de la temporalidad en el empleo público (en lo sucesivo, LRT), pero mucho

antes, en julio, se cumplirán los dos años también de su inmediato antecedente, el Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, de igual nombre¹. Con la finalidad declarada de que la temporalidad estructural a diciembre de 2024 se sitúe en el 8 por 100, lo cierto es que han acontecido ya determinados momentos jurídicos que el lector de este artículo debe tener presente.

En primer lugar, la aprobación de las Ofertas de Empleo Público de estabilización (en lo sucesivo, OEPE), que debió suceder con anterioridad al 1 de junio de 2022. Con posterioridad, la aprobación y publicación de las convocatorias de desarrollo de las mismas, con una fecha límite de 31 de diciembre. Durante el 2023 ha seguido el proceso en su fase de ejecución.

Por lo demás, a fecha de finalizar este documento, no parece que haya una cifra exacta y contrastada sobre plazas que debían estabilizarse, oscilando según la fuente consultada entre 300 y 800.000, en un porcentaje quizá en torno a 1/3 correspondientes al mundo local. Lo cierto es que en determinados documentos oficiales se constata la imposibilidad real de conocer el régimen jurídico de muchos empleados temporales.

El documento de la Subdirección General de acceso y promoción en la Administración de Justicia de 31 de mayo de 2022, señalaba que «el actual sistema de gestión del personal interino no permite conocer cuántos interinos son de vacante y cuántos son de sustitución, sin tener que realizar un análisis individualizado de cada nombramiento, pues funcionarios interinos nombrados para cubrir vacantes pasan con frecuencia a cubrir sustituciones por diversos motivos (como IT, excedencia por cuidado de familiares, ocupación temporal de otro puesto en sustitución o en comisión de servicio, etc.) y viceversa». Lo mismo, a nuestro juicio, puede predicarse de los miles de ayuntamientos, diputaciones y otras entidades locales, así como el expansivo sector público local, un auténtico agujero negro cuya previsión de estabilización consta en la DA 7.ª LRT, sin que se conozcan cifras reales sobre los cientos de miles de empleados posiblemente afectados.

El objetivo de este documento es plantear los elementos fundamentales de estos primeros casi dieciocho meses de aplicación de la LRT, en donde ya se han aprobado las OEPE y las bases selectivas y también las convocatorias, con las fortalezas y debilidades que se han ido concretando a lo largo de este tiempo y se iniciado en muchos supuestos la ejecución de aquellas.

Centrados siempre, en todo caso, en el ámbito local, si bien con referencias a otras Administraciones —estatal y autonómica— por cuanto nos sirven a menudo de orientación de la aplicación de la LRT, nuestra voluntad es analizar algunos elementos específicos del proceso inicial de estabilización —plazas afectadas, en especial y algunas circunstancias muy específicas, como los trabajadores indefinidos no fijo— pero muy concretamente, las debilidades y fortalezas de los dos procedimientos de estabilización:

¹ Un estudio en detalle puede localizarse en nuestro documento sobre el Real Decreto-ley 14/2021. *Vid.* X. BOLTAINA BOSCH, «El Real Decreto-ley 24/2021 sobre personal interino y estabilización: la compleja aplicación transitoria en la Administración local», *Revista digital CEMCI*, núm. 51, pp. 1-30.

el concurso de méritos y el concurso-oposición en la fórmula prevista en la LRT, que son los elementos jurídicamente más conflictivos de la norma legal.

2. ELEMENTOS CLAVES DE LA TEMPORALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN Y SECTOR PÚBLICO LOCAL

La temporalidad en el empleo público se ha centrado, especialmente, en el ámbito local y también en el autonómico, en este supuesto en el sector de la educación y sanidad. Ello no ha acontecido con igual intensidad en la Administración General del Estado. Las razones son diversas, pero centrándonos en el sector local, a nuestro juicio pueden destacarse los siguientes elementos clave:

a) La afectación sobre la Administración local de las tasas de reposición de efectivos que significativamente a partir de 2012 y hasta aproximadamente el 2016, que produjo una clara restricción del acceso al empleo público permanente y la solución más obvia fue la incorporación de personal laboral temporal y funcionarios interinos.

b) Una dificultad sistémica para gestionar el acceso ordinario y normalizado al empleo fijo. Pese a la flexibilización de las tasas de reposición a partir de 2017 y la incorporación de medidas de estabilización de empleo temporal en las Leyes de presupuestos 3/2017 y 6/2018, lo cierto es que la cadencia de salidas y entradas en la Administración local ha sido —y sigue siendo— absolutamente desigual. El motivo se acentúa ante el hecho, *ad futurum*, de que entre 2022 y 2033 se jubilara uno de cada tres empleados públicos, lo que nos situará en el empleo público total español en torno a un millón de personas, una cuarta parte posiblemente en el empleo público local².

c) La ausencia de modelos actualizados al siglo XXI de selección de empleados públicos. De hecho la Ley 20/2021 ha aflorado, una vez más, un debate entre quienes defienden el ingreso y «aplantillamiento» directo de los interinos y de los que anteponen ante todo la superación de procesos por oposición, o si acaso concurso-oposición, pero en muchos supuestos en base a fórmulas pretéritas, con largos temarios, memorización y ausencia de incorporación de nuevas formas de valorar el mérito y la capacidad.

d) La ejecución de procesos selectivos con falta de agilidad e, incluso, con una lentitud desesperante. La Administración del Estado reconoce que en sus procesos de selección de permanente fijo pueden prolongarse entre dos y tres años entre el inicio y la conclusión, en donde la forma, el procedimiento y los requisitos imperan. Ello se reproduce en el mundo local, si bien en cuanto con menor intensidad, salvo aquellas Administraciones que tienen una carencia absoluta o parcial de método, profesionalización y departamentos de recursos humanos puramente formalistas de perfil administrativo, en donde se denota una ausencia de dar respuestas eficaces a la hora de gestionar un proceso selectivo.

e) Posiblemente en el ámbito local hay que añadir algunos elementos más específicos; la existencia de más de 8.000 entidades locales así como un sinnúmero de empresas, fun-

² M. A. GARCÍA CALAVIA, «El empleo público en España: insuficiente, envejecido y (una parte) precarizado», *Anuario IET de Trabajo y Relaciones Laborales*, núm. 8, pp. 11-24.

daciones, consorcios y entidades que giran en torno a ellas, lo que supone un minifundio absoluto y en donde cada una debe gestionar —salvo que lo delegue a entidades supramunicipales cuyo funcionamiento también deja mucho que desear— su proceso selectivo, sería posiblemente el elemento más importante.

Con la voluntad de resolver, cuanto menos a intentarlo en cuanto al volumen de la temporalidad existente a 2021, vino en primer término el Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, cuyo trámite parlamentario concluyó en la LRT, que ya desde el primer momento tomó dos decisiones importantes: su aplicación directa a toda la Administración local española e incorporando incluso algunas medidas *ad hoc* para la misma, y también la inclusión de la DA 7.^a, que supone que la LRT también se aplica a las sociedades mercantiles, entidades empresariales, fundaciones y consorcios del sector local.

La LRT ha sido de compleja interpretación y su aplicación está siendo no precisamente fácil. A ello vino a ayudar, con la presunta voluntad de «orientar» las denominadas «Orientaciones de la Secretaría de Estado de Función Pública» (en lo sucesivo, OSEFP), emitidas por la Dirección General de la Función Pública el 1 de abril de 2022, no publicadas en ningún boletín y cuyo valor jurídico es más que cuestionable, e incluso reprochable.

Luego, también las Administraciones autonómicas han aprobado algunas normas específicas, para su personal sanitario y educativo —en especial— pero en algún caso también para sus entidades locales, destacando en ese sentido el Decreto-ley 6/2022, de 13 de junio, de reducción de la temporalidad en las Administraciones de las Islas Baleares, normativa de gran interés pues profundiza en muchos detalles que la LRT no incorpora. Posiblemente los tres elementos menos conflictivos ha sido el marco temporal: aprobación y publicación de las OEPE con anterioridad al 1 de junio de 2022, aprobación y publicación de las convocatorias a más tardar el 31 de diciembre y finalización de los procesos selectivos a 31 de diciembre de 2024, como fecha más tardía.

En todo caso, siempre hemos manifestado que la LRT asume algunas fortalezas aunque está repleta de debilidades y de un marco de inseguridad jurídica, en especial en cuanto a la colisión directa o indirecta con los principios de igualdad, mérito y capacidad³. El hecho mismo que muchas estadísticas acrediten que finalizados ya algunos procesos selectivos, el 90 por 100 o más de los que los superan son empleados propios y en que la incorporación de ciudadanos ajenos es mínima o exigua, acredita que está siendo una ley de recorrido corto, para solventar un problema actual pero sin una voluntad futura de reconducir la situación futura, más allá de algunas normas sobre la compensación económica a otorgar a quien no superen el proceso de estabilización o bien se superen los plazos máximos previstos en la DA 17 EBEP⁴.

³ X. BOLTAÏNA BOSCH, «Un análisis DAFO de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público: debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades», *Temas Laborales*, núm. 162, pp. 55-99.

⁴ *In extenso*, al respecto, *vid.* nuestro análisis en X. BOLTAÏNA BOSCH, *Los procesos selectivos de estabilización del empleo público temporal*, Bomarzo, pp. 139-142.

3. LA DIFICULTAD DEFINITORIA DE LAS PLAZAS ESTRUCTURALES

Del análisis de las OEPE, se deriva una clara dificultad en muchas entidades locales para clarificar que plazas son o no son estructurales. La LRT, en su art. 2 y en otros preceptos y sus disposiciones adicionales permite una «tasa adicional» de estabilización para las plazas de «naturaleza estructural». Por consiguiente, quedaban excluidas las plazas no estructurales. La cuestión está en que la LRT no definió el concepto y a ello vino a ayudar las OSEFP, pero no necesariamente con acierto en todos los supuestos.

En primer término, la estructuralidad no se ha vinculado a la existencia de las plazas en la plantilla o relación de puestos de trabajo de cada entidad local. Por consiguiente, la LRT ha permitido aflorar plazas que no estaban formalmente recogidas en los instrumentos de gestión de cada entidad local. Se trata de un supuesto excepcional que pretende resolver los problemas del presente, pero su aplicación no ha sido fácil. Algunos elementos, sin embargo, han servido para lograr un cierto consenso al respecto⁵:

a) Plazas estructurales son las que implican funciones recurrentes que se integran en la actividad ordinaria y del normal funcionamiento de la Administración. Esto es, las que se derivan de competencias propias de cada entidad local afectada, pero como tal descripción resulta insuficiente, si bien puede considerarse el primer escalón.

b) Debían incluirse también actividades que no son las propias de las competencias de cada entidad local. Muchos ayuntamientos y diputaciones provinciales han asumido actividades, funciones y competencias que no siendo propias, han acabado siendo recurrentes. Son servicios o actividades que se prestan durante un largo periodo y también proyectos o programas que van más allá de un cierto periodo temporal.

c) El quid de la cuestión es fijar ese «periodo temporal», la línea divisoria entre la estructuralidad y lo que no es. Por lo general, si se analizan las normas laborales y de función pública y también la jurisprudencia, la horquilla se sitúa entre los tres y cinco años. Prueba de ello es que tras la LRT, el art. 20 EBEP señala que los funcionarios interinos en plaza vacante no pueden superar los tres años en ese estado de pendencia; tampoco los nombramientos vinculados a programas de actuación administrativa temporal no pueden superar los tres —o como máximo, los cuatro— años.

El tiempo sirve para poder definir la estructuralidad y la superación de esos periodos, ya de por sí inusualmente largos, crean un «halo de concepto» que aunque no es preciso o matemático, permite crear el concepto de «interino de larga duración» o «interino estable»⁶.

Por ello hemos defendido que una actividad ejercida durante tres, cuatro o cinco años, aunque sea ajena a la actividad propia de la entidad local o de las empresa, entidad,

⁵ V. LOSA MUÑOZ, «Análisis y propuestas para la identificación de plazas objeto de procesos especiales de estabilización y su instrumentalización», *El Consultor*, núm. extra 2, pp. 65-77.

⁶ Al respecto, como compendio de esta doctrina, *vid.* la Sentencia del Juzgado Contencioso-Administrativo núm. 3 de Murcia, de 19 de junio de 2020 (núm. 94/2020).

fundación o consorcio público (DA 7.^a LRT) debe considerar integrada en el concepto de estructuralidad.

4. PLAZAS CON PERFIL PROPIO: PERSONAL A TIEMPO PARCIAL, PERSONAL FIJO DISCONTINUO Y TRABAJADORES INDEFINIDOS NO FIJOS

Respecto a estas tres posibilidades, lo cierto es que podemos establecer un supuesto en donde la estabilización es perfectamente posible (trabajo a tiempo parcial), una en donde es factible pero sólo en el ámbito laboral (fijos discontinuos) y finalmente la complejidad jurídica de los trabajadores indefinidos no fijos (en lo sucesivo, TINF). Ha sido un elemento especialmente conflictivo cuando se ha trata de la estabilización de este último colectivo.

En primer término, son perfectamente viables las plazas estructurales en régimen laboral y funcionarial a tiempo parcial. Tras el EBEP de 2007 (art. 47), se ha superado la restricción del funcionario a tiempo parcial. Por consiguiente, no hemos detectado dudas al respecto y así se han incluido en las OEPE y las convocatorias respectivas.

Mayor complejidad ha supuesto la estabilización del trabajo fijo discontinuo. Previsto en el art. 16 del Estatuto de los Trabajadores (en lo sucesivo, ET) e incentivado tras la reforma laboral (Real Decreto-ley 32/2021) también incluso para la Administración (DA 4.^a del Real Decreto-ley), parece que tras la supresión del contrato de obra o servicio determinado, es la mejor opción para las entidades locales. No obstante, a nuestro parecer, si bien es factible la estabilización como personal laboral, no existe figura prevista para el funcionariado. Ello no supone que pudiera ser factible mediante una reforma legal, pero en el momento presente, con el EBEP en su redacción literal, no hay margen de maniobra para nombrar funcionarios de carrera discontinuos.

Finalmente, debemos considerar la especial circunstancia de los TINF. Se trata de una figura de creación jurisprudencial —a partir de 1996 y muy especialmente desde 1998— que supone el resultado de un conflicto entre normas constitucionales, administrativas y laborales. BELTRÁN DE HEREDIA define a los TINF como una figura de «gran plasticidad», un «concepto líquido» propio de la «física cuántica» trasladada al ámbito de las relaciones laborales⁷.

El debate se ha centrado sobre si los procesos de estabilización son el cauce adecuado para solucionar la figura de los TINF, existentes en una proporción muy elevada en la Administración local y en las entidades descritas en la DA 7.^a LRT.

Podemos establecer las siguientes formas de creación de un TINF, en base a la normativa actual: a) el trabajador indefinido no fijo «sobrevenido» por algunas de las

⁷ I. BELTRÁN DE HEREDIA, *Indefinidos no fijos. Una figura en la encrucijada*, Bomarzo, 2021.

circunstancias derivadas de la irregularidad en la contratación temporal; *b*) por la existencia de contratos administrativos de servicios en fraude de ley con personas físicas o sociedades unipersonales; *c*) por concatenación de contratos temporales ajustados a la ley⁸; *d*) por cesión ilegal⁹, y *e*) por ser interinos en plaza vacante que han superado los tres años en base a la nueva jurisprudencia del TS, a partir de la STS de 28 de junio de 2021 (rec. 3263/2019). A ello se puede añadir que la jurisprudencia fija un matiz entre el indefinido no fijo por una irregularidad en la forma de selección y en donde no aconteció, de tal forma que si un aspirante superó pruebas de acceso en base a los principios legales pero no obtuvo plaza, debe distinguirse entre si era para una plaza fija o bien temporal¹⁰.

Con toda cautela posible, creemos necesario determinar algunos elementos concretos, teniendo presente que la jurisprudencia derivada de la LRT puede contradecirlos y que a 2023 se está a la espera de determinadas cuestiones prejudiciales presentadas ante el TJUE que podrían romper cualquiera de las dinámicas estabilizadoras derivadas de la Ley de 2021.

a) En primer lugar, el TINF puede ser un empleado laboral que tenga reconocida esta condición por una sentencia judicial firme, por un proceso de auto declaración o aceptación administrativa de la Administración local efectuada en su momento o incluso por un acta de la inspección de trabajo. Por consiguiente, y sin perjuicio de lo que señalaremos, nos hallaríamos ante un trabajador indefinido no fijo declarado como tal por alguna autoridad.

b) Por el contrario, es posible que en las Administraciones públicas y entidades de la DA 7.^a LRT exista trabajadores indefinidos no fijos *de facto*, pero no declarados *de iure*. Esto es, trabajadores que la propia organización pública es conocedora de esta condición —por cesión ilegal, contratos en fraude de ley, concatenación de contratos temporales superando el máximo legal del art. 15.5 ET, contratos temporales que han superado, *per se*, el tiempo máximo de duración, etc.—, pero que formalmente constan como trabajadores temporales porque ninguna autoridad o persona ha planteado esta irregularidad.

A la vista de ello, hemos acreditado que en las entidades locales se ha optado por dos fórmulas al aprobar sus OEPE y convocatorias respectivas.

En el supuesto de que no ha habido una declaración formal de indefinido no fijo y hay una apariencia de temporalidad, el proceso de estabilización debe hacerse sobre la base de que el empleado temporal ocupa una plaza que cumple los requisitos que prevé el art. 2.1 LRT y se dan las circunstancias del art. 2.4 y la DA 6.^a, o bien se incurre en los requisitos de la DA 8.^a

⁸ SSTS de 3 de diciembre de 2013 (rec. 816/2013) y de 22 de julio de 2015 (rec. 1380/2012).

⁹ Con muchas sentencias del TS, entre otras, SSTS de 23 de noviembre de 2016 (rec. 91/2016) y de 21 de febrero de 2017 (rec. 2720/2015). Entre las más recientes, STS de 18 de mayo de 2021 (rec. 646/2019).

¹⁰ STS de 25 de noviembre de 2021 (rec. 2337/2020).

Para el caso de hallarnos ante un trabajador indefinido no fijo, consideramos que debemos distinguir cual ha sido la fórmula de esta declaración, pues el régimen jurídico es distinto o, cuanto menos, origina dudas importantes.

En primer término, la normativa vigente a 2023 no permite la declaración de indefinido no fijo salvo que sea a través de sentencia judicial, cuanto menos desde 2017. Ello ya se previó en la aún vigente DA 43 de la Ley 6/2018 —y con anterioridad, en la Ley de presupuestos 3/2017—, según la cual las Administraciones públicas y las entidades del sector público instrumental «no podrán atribuir la condición de indefinido no fijo a personal con un contrato de trabajo temporal, ni a personal de empresas que a su vez tengan un contrato administrativo con la Administración respectiva», siendo la única vía una sentencia judicial, que se une a la afirmación de la misma disposición adicional según la cual los órganos de personal en cada Administración o entidad del sector público instrumental «serán responsables del cumplimiento de la citada normativa, y en especial velarán para evitar cualquier tipo de irregularidad en la contratación laboral temporal que pueda dar lugar a la conversión de un contrato temporal en indefinido no fijo».

En este caso, hemos de entender, sin embargo, que si se dan las circunstancias previstas en la LRT, esta plaza debió insertarse en las opciones de estabilización, pues el hecho de ser indefinido no fijo por una decisión previa a 2017/2018 no debe producir un perjuicio al trabajador afectado. En consecuencia, debían haberse incluido en el proceso de estabilización.

En cuanto a los trabajadores indefinidos no fijos fruto de una sentencia judicial, el criterio 1.5 OSEFP establece que los procesos de estabilización «podrán» incluir «las plazas ocupadas por personas que hayan sido declaradas como personal indefinido no fijo por sentencia judicial», siempre que cumplan las características de plazas estructurales, de ocupación ininterrumpida y «cumplan con la necesaria naturaleza temporal», afirmación esta última que es contradictoria con la propia ley, pues se trata de plaza no temporal lo que se convoca.

A nuestro entender, la declaración de indefinido no fijo por sentencia judicial no añade una posibilidad indubitada de estabilización. Será preciso cumplir también los requisitos de la LRT y en concreto, sea cual sea la fecha de la sentencia, deberá articularse según uno de los procedimientos que fija la ley, de antigüedad según el art. 2 o las DDAA 6.^a u 8.^a

Debe recordarse que, en todo caso, si no se cumplen los requisitos temporales de la LRT, la posibilidad de incorporar las plazas a una OPE ordinaria está prevista por la ley para el 2023 en el art. 20.tres.4.c) de la Ley 31/2022 de presupuestos estatales para el 2023: «No computarán para la tasa de reposición y, por tanto, no se tendrán en cuenta para su cálculo: [...] c) las plazas correspondientes al personal declarado indefinido no fijo por sentencia judicial» y sin perjuicio de la previsión, excepcional y única para el 2023, según la cual cada Administración podrá autorizar «con carácter extraordinario, una tasa específica que sea necesaria para dar cumplimiento del objetivo» previsto en la LRT, «de que la temporalidad en el empleo público no supere el 8 por 100 de las plazas

de naturaleza estructural en cada uno de sus ámbitos, siempre que venga justificado» mediante un instrumento de planificación plurianual, que sin indicarse debemos deducir que será un instrumento aprobado para los años 2023 y 2024 (art. 20.dos.4 de la Ley 31/2022).

5. EL CONCURSO OPOSICIÓN EN LA LRT. SU APLICACIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL: ART. 2

Como hemos señalado, la LRT trae su origen del Real Decreto-ley 14/2021, que tuvo un breve y escasamente fructífero recorrido. En esta norma aprobada por el Gobierno central y convalidada por la mínima el 21 de julio del 2021, sólo había establecido un proceso selectivo de estabilización: el concurso oposición. En este sentido, los negociadores del Acuerdo de 5 de julio (Administración y sindicatos CCOO, UGT y C-SIF) habían optado por un modelo relativamente prudente: un sistema de concurso-oposición en que los aspirantes interinos y temporales tuvieran unas opciones mucho mayores que un ciudadano externo a la Administración convocante, pero sin excluirlos de manera radical y tajante.

Incluso en ese momento, las críticas fueron muchas, pues se rompían algunos elementos del sistema del concurso-oposición: el carácter eliminatorio de las pruebas de la oposición —criticado por los interinos— y el hecho que *ex lege* se impusiera que esta fase de concurso fuera del 40 por 100 de la puntuación total y que se valorara «mayoritariamente» la experiencia en el cuerpo, escala, categoría o equivalente, que fue objeto de crítica por los aspirantes externos o sin experiencia en la Administración convocante.

Por ello si bien la fórmula principal de estabilización es el concurso-oposición del art. 2.4, en la práctica las dos disposiciones adicionales citadas son, en la práctica, la fórmula que está siendo empleada mayoritariamente en las OEPE, en proporciones preocupantes desde el punto de vista de su naturaleza constitucional: ocho de cada diez plazas convocadas, como promedio, son por concurso de méritos. En muchas OEPE exclusivamente todas las plazas que se convocan son por concurso, especialmente en pequeñas y medianas entidades locales, pero también en grandes corporaciones y por supuesto, en el ámbito autonómico.

5.1. Naturaleza y estructura del concurso-oposición del art. 2.4 de la Ley 20/2021

Con una definición general, el art. 2.4, primer párrafo, señala que los procesos selectivos —hemos de entender que todos, los del art. 2 y los de las DA 6.^a y 8.^a— son procesos de libre concurrencia. Los procesos restringidos, salvo excepciones muy tasadas, están prohibidos en el sistema de empleo público español. Prohibición de procesos literalmente restringidos —esto es, los que así se configuran al indicar *ex professo* que grupo

de individuos pueden participar excluyendo a todos los demás— pero también aquellos que lo son indirectamente, cuando imponen condiciones no objetivas para participar o bien fijan una valoración de méritos inasumibles por parte de los aspirantes externos, lo cual está siendo una práctica muy común en las convocatorias aprobadas en 2022 en el ámbito local.

Pero como *excusatio non petita* a la vista de la articulación de los sistemas de la LRT, esta señala que estos procesos deben garantizar, en todo caso, «el cumplimiento de los principios de libre concurrencia, igualdad, mérito, capacidad y publicidad» (art. 2.4, primer párrafo). Cuestión distinta es que la igualdad y el mérito y la capacidad puedan quebrar, como luego analizaremos.

A diferencia de la DT 4.^a EBEP de «consolidación» del empleo temporal y de los procesos de estabilización del art. 19.uno.6 de la Ley 3/2017 y del art. 19.uno.9 de la Ley 6/20218, que no establecían un porcentaje modulado entre la fase de concurso y de oposición, en el art. 2.4 sí se opta por fijar una estructura de valoración que, a nuestro entender, es prescriptiva. En concreto:

a) El sistema de selección es el concurso-oposición cuando se trate de plazas estructurales que hayan estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2020 —esto es, como mínimo, en el periodo 2018-2019—.

b) El sistema decae —aunque no se plantee así en la ley, pero se deduce sin duda de la misma— si esta duración en la ocupación incurre en los supuestos de las DDAA 6.^a y 8.^a de la norma legal, si bien ello debe matizarse en función de la interpretación que se está dando a estas disposiciones, por cuanto parece más que se estabilizan personas —en el caso de la DA 8.^a— y no plazas, vista la propia literalidad de las OSEFP.

c) El concurso-oposición tendrá una fase de concurso que supondrá un 40 por 100 de la puntuación total del concurso-oposición. A nuestro entender, ni más ni menos, pues los términos de la norma no parecen establecer un carácter potestativo.

d) No se fija un escalado de méritos en esta fase, pero si se señala que en este 40 por 100, «se tendrá» —esto es, no indica que «se podrá»— «en cuenta mayoritariamente la experiencia en el cuerpo, escala, categoría o equivalente de que se trate».

e) Siguiendo el modelo del Real Decreto-ley 14/2021 y siendo uno de los elementos que se apunta que será de los más conflictivos en la aplicación, se permite, potestativamente, que «pudiendo no ser eliminatorios los ejercicios en la fase de oposición».

f) Todo este procedimiento se hace al amparo de la negociación colectiva, lo cual complica más los límites reales de la misma: la estructura expuesta del sistema de concurso-oposición, lo será «en el marco de la negociación colectiva establecida en el art. 37.1.c)» del EBEP.

5.2. Análisis específicos de los elementos configuradores del concurso-oposición del art. 2.4 de la Ley 20/2021

El art. 2.4 LRT ha venido a confirmar la opción inicial del Real Decreto-ley 14/2021, si bien a nuestro entender lo que era el principal —o mejor dicho— único sistema selectivo del real decreto-ley, en la LRT se ha convertido en casi subsidiario, al reducir la opción por el concurso-oposición, con lo siguientes rasgos fundamentales:

a) Son procesos de libre participación, si bien pueden incorporar medidas de discriminación positiva, que deben entenderse como aquellas que favorecen al personal temporal, aunque con esta terminología no la acoge el EBEP.

b) Los requisitos de participación del EBEP se predicán también en el concurso-oposición, ya analizados con anterioridad —edad, titulación, capacidad funcional, etc.—, si bien es posible incorporar requisitos específicos que en todo caso deben ser objetivos y razonados, como sucede también en los procesos ordinarios —algunas titulaciones profesionales específicas para el ejercicio profesional, requisitos físicos, etc.—.

c) Las bases de las convocatorias deben cumplir el contenido del art. 55.2 EBEP, pues este precepto está íntimamente ligado con el derecho fundamental del art. 23.2 de la Constitución (CE) —o, para el supuesto del personal laboral, art. 14 CE—: publicidad de las bases y la convocatoria, transparencia, imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección, independencia y discrecionalidad técnica de estos órganos, adecuación entre el contenido de los procesos y las funciones o tareas a desarrollar y agilidad, que no puede ser contradictoria con la objetividad.

d) El alcance o valor de la fase de méritos, que a nuestro juicio no casa en la LRT con el art. 61.3 EBEP. En este precepto se señala que la valoración de los méritos debe ser proporcional y «no determinará, en ningún caso, por sí misma el resultado del proceso selectivo».

Esta afirmación era estéril ya en el EBEP, pues sea cual sea la fase de méritos, incluso aunque sea limitada y muy reducida y dentro de los límites de la constitucionalidad, puede determinar el resultado. Sólo puede interpretarse coherentemente el art. 61.3 EBEP en el sentido de que, siendo determinante, no tenga tanto peso que con independencia de la fase de oposición, la de concurso asuma tan preponderancia que no importe el resultado de las pruebas que componen la oposición. Pero la expresión del EBEP es equívoca y fruto de una mala redacción.

Si esta es la interpretación que puede darse coherentemente al art. 61.3 EBEP —un concurso de méritos que relegue a la nada las opciones de los aspirantes externos—, lo cierto es que con el art. 2.4 LRT se hace añicos esta regla o, posiblemente, permitirá quebrar el sistema según sean las bases de las convocatorias. Ciertamente es que al ser el EBEP y la Ley 20/2021 dos normas de rango legal y siendo esta última posterior a la primera, no podemos considerar que el EBEP obligue o determine el contenido de la segunda, por lo que *per se*, no es contrario a ningún principio legal, pero si posiblemente a principios constitucionales.

A nadie le cabe duda que una fase de méritos obligatoria del 40 por 100 —ni más, pero tampoco menos— en donde mayoritariamente se valorarán los servicios prestados en funciones iguales o equivalentes a la plaza convocada determinará en la gran mayoría el resultado. CAMPOS DAROCA y ZAFRA MATA (2022: 103), pese a su posición favorable de que debe respetarse el art. 61.3 EBEP son conscientes de que aquí se centrará la discusión futura de las convocatorias que sean impugnadas.

e) El proceso selectivo por concurso-oposición podrá ser objeto de negociación en cada uno de los ámbitos territoriales, en nuestro supuesto el local, tal como dispone el art. 2.4 LRT. Un sector significativo de la doctrina¹¹ considera que el margen es escaso ya que no es posible negociar la regulación y determinación concreta, en cada caso, de los sistemas, criterios y órganos de procedimiento de acceso al empleo público y sólo se podrá negociar las normas que fijen los criterios generales [arts. 37.2.e) y 37.1.c) EBEP].

Los elementos fundamentales que hemos detectado en el ámbito local en cuanto a la negociación en el ámbito del concurso-oposición del art. 2.4 son los siguientes:

— No será posible la negociación de la regulación y determinación concreta del sistema selectivo. En el supuesto del art. 2.1, corresponderá a la fórmula del art. 2.4 LRT.

— En cuanto a los criterios y órganos de procedimiento de selección, ellos también quedan excluidos del ámbito negociador, en base al art. 37.2.e) EBEP.

De hecho, el elemento más importante —pese a su carácter ambiguo e indeterminado— es la previsión del art. 37.1.c) EBEP que indica que la negociación recaerá sobre «las normas que fijen los criterios generales en materia de acceso», por lo que la especialidad que incorpora la LRT es la negociación de «la articulación» del proceso de concurso-oposición¹².

No obstante, la teorización sobre la negociación colectiva es, a nuestro entender, muy relativa: la presión de las organizaciones sindicales se está demostrando enorme a lo largo de 2022 y 2023 en el ámbito local, las bases de las convocatorias incorporan criterios abiertamente contrarios a los principios de igualdad así como devalúan el mérito y la capacidad de los aspirantes externos y acontece, en muchos supuestos un ninguneo tal a los principios constitucionales que en algunos supuestos se impide participar a ciudadanos que ostenten ya la condición de funcionario de carrera o personal laboral fijo de otras Administraciones con funciones y actividades similares a las que se convoca, a fin de evitar una real competencia en el proceso de estabilización.

5.3. La fase de oposición del procedimiento del art. 2.4 de la Ley 20/2021

Estrictamente, el art. 2.4 LRT explicita un elemento importante de la oposición que la singulariza del modelo ordinario previsto en el EBEP y normativa de desarrollo.

¹¹ J. M. CAMPOS DAROCA en J. M. CAMPOS DAROCA y D. ZAFRA MATA, *Consolidación y estabilización del empleo temporal. Ley 20/2021 de medidas urgentes para la reducción del atemporalidad en el empleo público*, El Consultor/Wolters Kluwer, 2022, p. 104.

¹² CAMPOS DAROCA, 2022: 104.

En concreto, el sistema de selección por concurso-oposición podrá («pudiendo») fijar que no sean «eliminatórios los ejercicios en la fase de oposición». Esto es, pueden o no pueden, lo que dependerá de cada Administración local y de las bases que apruebe. Ello se concretará en el marco de la negociación colectiva prevista en el art. 37.1.c) EBEP. La expresión es ambigua porque puede dar pie según el supuesto a que toda la fase de oposición pueda no ser eliminatória.

Respecto de ello, a nuestro entender los elementos a tener en cuenta en una interpretación coherente del precepto pasarían por las siguientes consideraciones:

a) La LRT incorpora una distinción importante respecto del art. 19.uno.6 de la Ley 3/2017 y art. 19.uno.9 de la Ley 6/2018: el procedimiento del art. 2.4 es obligatorio y no optativo. Y aunque todos los procesos de estabilización de las leyes citadas se han articulado, en la práctica, como concurso-oposición, ello no estaba expresamente previsto ni en las dos leyes. Sólo en la DT 4.^a y ahora en la LRT se hace una referencia expresa y obligatoria al concurso-oposición¹³.

b) El establecimiento de un criterio en virtud del cual los ejercicios de la fase de oposición no sean eliminatórios es una previsión novedosa de la LRT, que se puede concretar en cada Administración local en base a la negociación colectiva.

c) No es fácil la interpretación teórica de este precepto, sin perjuicio de como se ha articulado en la práctica en las bases de las convocatorias que se han aprobado durante el 2022 y se están ejecutando en 2023.

En primer término, el EBEP no señala que es posible continuar en el proceso selectivo sin haber superado la fase de oposición, lo cual podría ser inconstitucional.

La interpretación más coherente con el principio de capacidad es que debe superarse la nota mínima de la fase de oposición, pero no necesariamente todos y cada uno de los ejercicios, lo que implicaría que la nota más baja de uno puede compensarse con otro u otros, para que el resultado final sea superior al «5» sobre «10» —para fijar una fórmula plástica de expresarlo—, lo que no ha impedido que haya convocatorias que no exijan ninguna puntuación mínima¹⁴.

No compartimos las opiniones —y las bases de convocatoria— según las cuales el art. 2.4 LRT permite superar la fase de oposición sin alcanzar la nota mínima que se considera la acreditación de la capacidad a un nivel mínimo —el referido «5» sobre «10»—. Alcanzar un acuerdo en este sentido, sin embargo, requerirá que haya más de un ejercicio, cuanto menos dos, aunque se realicen en el mismo día. Si sólo hay un ejercicio, no es posible dar por superado el mismo si no se alcanza la nota mínima fijada en las bases.

¹³ Para un análisis sobre la superposición entre la LRT y las Leyes de 2017 y 2018 con procesos de estabilización aprobados y/o en marcha, *vid.* nuestro análisis en BOLTAINA BOSCH, 2022c: 143-146.

¹⁴ El Acuerdo sobre el desarrollo de los procesos de estabilización del empleo temporal de la Diputación de Granada de 27 de febrero de 2020, aprobado por Decreto de 29 de abril de 2022, fija que «las pruebas de la fase de oposición no tendrán carácter eliminatório y serán acumuladas en un mismo ejercicio» [base 3.2.b)], BOP de Granada de 17 de mayo de 2022.

Un sector de la doctrina¹⁵ es especialmente clara al cuando señala que la voluntad de todo ello es que se intenta facilitar al máximo el acceso a la fijeza del personal interino o temporal pero como bien afirma la profesora CANTERO MARTÍNEZ¹⁶ ello nos traslada a las fronteras del «efecto mochila», que permite al personal interino compensar sus bajas calificaciones y su disminuida acreditación de capacidad en alguna de las pruebas de oposición para poder llegar a la fase de concurso y sumar los méritos de antigüedad, un «efecto» declarado inconstitucional¹⁷ y que, todo hay que decirlo, uno de los elementos más críticos del art. 2.4 LRT.

A nuestro juicio, la constitucionalidad de la medida pasa por el cumplimiento de tres requisitos que deben constar fehacientemente en las bases¹⁸:

1.º Que haya más de un ejercicio —como mínimo dos—, para que se pueda compensar uno con otro. No compartimos el criterio de las OSEFP según la cual «los ejercicios en la fase de oposición podrán no ser eliminatorios», pues ello es tanto como señalar que la fase de oposición en sí misma no lo sea tampoco, pues se produce el referido «efecto mochila».

2.º Si hay dos o más ejercicios, debe establecerse cuál es la puntuación mínima que hay que obtener en cada ejercicio para, aun no superándolo, sea posible la compensación con otros ejercicios. A nuestro entender, no es factible superar un ejercicio con una valoración de cero puntos o con una puntuación tan baja que realmente no se acredita la capacidad mínima demostrable, aunque sea defectuosa.

3.º Debe fijarse la puntuación directa mínima final de la fase de oposición en base a la cual se entiende superada [Orientación 3.4.1 (i) OSEFP].

Por ello, consideramos que la ley autoriza a que puedan no superarse algún —o algunos— ejercicios pero no está permitiendo la no superación de la fase de oposición, al menos a nuestro entender.

Cuestión distinta es que la nota de corte se sitúe en una frontera inferior a «5»: ¿es válido constitucionalmente? A nuestro entender todo dependerá de la influencia final que tendrá la fase de concurso para aquellos que superan la oposición con una nota media inferior al «5» e igualmente donde se sitúa esa «nota de corte», pero desde un punto de vista de la valoración de la capacidad, no parece que sea factible establecer estas «notas de corte» en una puntuación que desvirtúe completamente la fase de oposición y permita decidir los resultados en base a los méritos, y aún más cuando las bases aprobadas y los propios criterios de SEFP sólo desean valorar méritos de los interinos de la propia Administración convocante.

¹⁵ CAMPOS DAROCA, 2022: 106.

¹⁶ J. CANTERO MARTÍNEZ, «Los procesos de estabilización en la Administración local», *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 15, 2022, p. 167.

¹⁷ El «efecto mochila» acoge una expresión empleada por el propio TC al analizar en su momento el proceso de selección de la Junta de Extremadura, al constituir su función pública propia. *Vid.*, al respecto, STC 67/1989, FJ 5.º Luego, con posterioridad, SSTS 93/1995 o 11/1996.

¹⁸ X. BOLTAINA BOSCH, «La función pública local tras la ley 20/2021 de reducción de la temporalidad. El empleo público temporal en el sector público local y los procesos de estabilización», *Colección Temas de Administración Local*, núm. 117, CEMCI-Diputación de Granada.

Según nuestro parecer, consideramos que tomando en cuenta todo el contenido del art. 2.4 LRT, no sería constitucional establecer una nota media por debajo del referido «5», pues indirectamente beneficia a todos los aspirantes —también los externos— pero los perjudica gravemente por ser casi imposible luego competir en pie de igualdad en la fase de méritos.

d) Tampoco hay regulación alguna en la LRT sobre el contenido de la fase de oposición, a diferencia de la DT 4.^a EBEP. En esta sí se indica que el contenido de las pruebas guardará relación con los procedimientos, tareas y funciones habituales de los «puestos» objeto de cada convocatoria. Por ello, a nuestro entender, el art. 2.4 LRT debe interpretarse cohonestadamente con el art. 61.2 EBEP que fija que los procedimientos de selección deberán cuidar la conexión entre el tipo de pruebas a superar y la adecuación al desempeño de las tareas de los puestos convocados.

e) La clave está en determinar si estas pruebas de la fase de oposición deben ser iguales a las del turno libre. No se especifica en la LRT. CAMPOS DAROCA¹⁹ considera que nada impide unas pruebas diferentes, dado que la capacidad a evaluar ha de adaptarse o modularse en función de que se trata de un proceso de estabilización.

5.4. La fase de oposición del procedimiento del art. 2.4 LRT: análisis de la aplicación práctica en las bases de las convocatorias

La publicación de una ingente cantidad de OEPE y de las bases correspondientes hace imposible unificar criterios ni destacar, tan sólo, aquellas que han sido elaboradas en base a criterios de coherencia, sensatez, adecuación a la LRT y a la CE —han sido las menos—, en base a un razonable objetivo de estabilizar el empleo temporal pero también respetar los mínimos imprescindibles de igualdad, mérito y capacidad.

Por lo demás, se acredita que durante el año 2022 y los primeros meses de 2023, la opción general ha sido iniciar la estabilización por los procesos de las DDAA 6.^a y 8.^a, quizá por ser las más fáciles de articular, dejándose para una segunda fase el concurso-oposición, con la voluntad incluso de poder recuperar los que no superen el concurso de méritos²⁰.

No obstante, se pueden localizar convocatorias en que se exige una nota de «5» en la superación de la fase de oposición —o su equivalente sobre el total de la valoración—²¹; igualmente procesos en que se diluye la oposición a una capacidad exigible muy limi-

¹⁹ CAMPOS DAROCA, 2022: 107.

²⁰ Este criterio supone un proceso escalonado: primero el concurso de méritos, luego el concurso-oposición —ambos por estabilización— y finalmente, los procesos ordinarios derivados de la tasa de reposición de efectivos del 2022 y 2023.

²¹ Así, concurso-oposición para cubrir 97 plazas laborales de peón del Ayuntamiento de Sevilla (*BOP* de Sevilla de 11 de febrero de 2021), aunque instituye que la fase posterior de méritos alcanzará el 42,43 por 100 de la puntuación total.

tada²², o la división en un ejercicio práctico y un ejercicio tipo test con criterios de capacidad muy diluidos²³ o incluso que en ningún caso la oposición tendrá carácter eliminatorio.

Tampoco es extraño localizar convocatorias en que las preguntas y respuestas tipo test están expuestas al público con anterioridad y en la oposición se plantean a los aspirantes un grupo de ellas, facilitando al máximo los contenidos y las respuestas, como es el supuesto de los procesos impulsados por la Administración de Euskadi y sus OOAA²⁴.

La conclusión general es que acontece un debilitamiento claro y explícito de la fase de oposición, disminuyendo la acreditación de la capacidad. Muy lejos, por supuesto del criterio jurisprudencial según el cual «el efecto útil de una prueba o ejercicio de un proceso selectivo es que se demuestre una aptitud y un nivel mínimo evaluado o cuantificado [...]. La finalidad de la convocatoria es cubrir plazas vacantes y hacerlo con los que demuestren capacitación y mérito en el procedimiento selectivo, sin que la finalidad sea garantizar la consolidación en todo caso, ya que ello haría inútiles y superfluas las pruebas y tribunales calificadoros»²⁵. Una rotundidad del TS bien alejada de la realidad de las convocatorias de estabilización aprobadas durante el 2022 y en trámite de ejecución en el 2023.

5.5. La fase de méritos en el procedimiento del art. 2.4 LRT

De conformidad con el art. 2.4 LRT, la fase de concurso tendrá una valoración de un 40 por 100 sobre la puntuación total. Por tanto, la proporción 6/4 en todo el proceso deja a la fase de concurso en absoluta superioridad a la hora de establecer el resultado de la estabilización, aunque en el fondo todo dependerá —o debiera depender— de cómo se articulan estos méritos.

En todo caso, los elementos más destacables de esta fase de concurso son los siguientes:

a) La fase, tal como hemos expuesto, se sitúa en el 40 por 100 de la puntuación total. Por consiguiente, si la puntuación total asumible es de cien, se podrá obtener hasta

²² El Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón indica que la fase de oposición «consistirá en un ejercicio eminentemente práctico, que versará sobre el contenido del puesto correspondiente a la plaza que se convoca» (Bases generales expediente SEL/2022/69).

²³ La Diputación de Granada fija un ejercicio práctico que se elaborará de entre ocho propuestos por el órgano de selección, órgano que propondrá dos supuestos alternativos para cada bloque de materias específicas; un ejercicio tipo test sobre conocimientos teóricos sin que las preguntas erróneas o en blanco computen negativamente (*BOP* de Granada de 17 de mayo de 2022, p. 47).

²⁴ Así, «las preguntas serán extraídas del conjunto de preguntas publicadas en el Portal del Empleo Público»; este Portal también informará para orientar a los aspirantes sobre los temarios desarrollados para acceder al cuerpo administrativo, auxiliar y agrupaciones profesionales; publicar el desarrollo de la parte general del temario para los grupos A y B. Una batería de preguntas de la parte general de los grupos A y B, y sobre el contenido total del temario en el resto de grupos (*BO País Vasco* de 23 de mayo de 2022, p. 22).

²⁵ STS (c/a) de 20 de febrero de 2019. Cit. por CANTERO MARTÍNEZ, 2022: 168.

cuarenta puntos como máximo. Las bases obligatoriamente deberán incorporar un 40 por 100, ni más ni menos (6/4).

b) En esta fase se tendrá en cuenta, mayoritariamente, la experiencia en el cuerpo, escala, categoría o equivalente de que se trate.

No se fija una posibilidad, sino que es una prescripción: «Una valoración en la fase de concurso de un 40 por 100 de la puntuación total, en la que se tendrá en cuenta mayoritariamente la experiencia». No hay opción a un porcentaje inferior, por supuesto tampoco mayor, ni tampoco se puede plantear que la experiencia no se valore de forma no mayoritaria.

Cuestión más compleja es que se entiende por «mayoritariamente»: el 50,01 por 100 cumple el requisito, pero a partir de aquí es factible un porcentaje más elevado, sin que la LRT lo haya establecido, lo que dará pie, sin duda, a litigios sobre las convocatorias resultantes.

c) La doctrina ha afirmado que si sólo se establece un mérito y este es la experiencia, se dará un supuesto de proceso restringido²⁶. A nuestro entender, aunque se fijen dos o más méritos, si el carácter mayoritario se convierte en casi exclusivo, el proceso será igualmente restringido *de facto*.

d) Dadas estas previsiones, se rompe cualquier lógica en relación al art. 61.3 EBEP que señala —cabe recordarlo— que «la valoración de los méritos sólo podrán otorgar a dicha valoración una puntuación proporcionada que no determinará en ningún caso por sí misma el resultado del proceso selectivo». Si en condiciones ordinarias los méritos siempre determinan el resultado, aún más en el art. 2.4 LRT, en donde los méritos son el 40 por 100 y en este porcentaje mayoritariamente son los de los servicios prestados, que vista la articulación de la mayoría de las bases de convocatorias y las OSEFP, pueden calificarse de abiertamente inconstitucionales.

e) Estos méritos deben concretarse en el «marco» de la negociación colectiva [art. 37.1.c) EBEP]. El resultado del análisis de las bases es que, con criterio casi unánime, las opciones para los aspirantes ajenos a cada Administración local convocante son —o serán— absolutamente ridículas.

No puede negarse que uno de los talones de Aquiles de cualquier proceso de consolidación/estabilización son los límites de la valoración de los méritos; al respecto debemos distinguir entre procesos ordinarios de selección y procesos de consolidación o estabilización, una diferencia que en muchos análisis doctrinales parece no tenerse en cuenta, pues lo que no está permitido en el primer supuesto sí se ha tolerado de manera excepcional y única en el segundo.

Igualmente, debemos distinguir entre el concurso en el procedimiento de concurso-oposición que el concurso «puro», pues en este supuesto la experiencia y los contenciosos judiciales son muy limitados, dado que hasta el EBEP prácticamente todos los procesos

²⁶ CAMPOS DAROCA, 2002: 104.

selectivos por concurso eran anulados y la forma de validar a este era extraordinariamente difícil. Por ello, la jurisprudencia constitucional ha tratado en escasas ocasiones la valoración de méritos en el concurso, pero si en más ocasiones en el concurso-oposición.

Por ello, el debate está profundamente abierto en cuanto a la LRT, pues no sólo se trata de debatir sobre la constitucionalidad o no de la fórmula del concurso-oposición del art. 2.4 y del concurso de las DDAA 6.^a y 8.^a, sino también su aplicación práctica, ya que *per se*, no son fórmulas inconstitucionales, aunque si pueden serlo las bases que se aprueben o el uso extensivo que se lleve a cabo en el caso del concurso de méritos.

5.6. La estabilización en el ámbito local: medidas específicas

La DA 1.^a LRT fija tres reglas, de las cuales la más sustancial es la prevista en la DA 1.^a3. A nuestro juicio, los elementos a destacar son los siguientes:

a) En primer término se prevé que «los municipios» podrán encomendar a Administraciones supramunicipales la «gestión material de la selección de su personal» en relación a los procesos de estabilización. Entendemos que «municipio» incluye al ayuntamiento pero también a organismos autónomos dependientes de este y también la «galaxia» de entidades previstas en la DA 7.^a LRT. Una interpretación reduccionista iría en contra de la finalidad de la norma legal, pese a que la expresión «municipio» es desacertada en esta lógica. Se excluye de esta posibilidad de delegación a los municipios de gran población previstos en el Título X de la Ley de Bases de Régimen Local.

b) Lo que se encomienda es la «gestión material de la selección», una expresión también ambigua. A nuestro juicio, la competencia en exclusiva de aprobar la Oferta y las Bases corresponde a la entidad local, sin perjuicio de la ayuda y soporte técnico y jurídico que reciba de las entidades supramunicipales. *Strictu sensu*, la «gestión material» implica el proceso posterior a la aprobación de la Oferta y las bases de la convocatoria, que irá desde ese momento hasta la finalización.

c) Finalmente, la DA 1.^a3 prevé la excepción por esta vez de la aplicación de los arts. 8 y 9 del Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, de reglas básicas y programas mínimos sobre procesos selectivos en la Administración local en cuanto al personal funcionario.

En cuanto a esta última previsión, se trata de uno de los elementos más específicos únicamente aplicables a la Administración local. De hecho, esta podría ser una de las críticas más evidentes a la ley, por cuanto a lo largo de su redactado, apenas cita a las entidades locales que son, por lo demás, una de las grandes afectadas por la LRT. El marco aplicativo es el siguiente:

a) Los procesos de estabilización se regirán por el art. 2 LRT. Una declaración errónea, pues podría parecer que quedan excluidos de las DDAA 6.^a y 8.^a Sólo puede interpretarse esta expresión en base a que la DA 1.^a LRT trae causa del Real Decreto-

ley 14/2021 y se ha mantenido en el trámite parlamentario sin tener en cuenta que en este sí se han incorporado posteriormente como disposiciones adicionales.

b) Sigue vigente el Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de la Administración local.

c) Dada la redacción de la DA 1.^atercera, «no serán de aplicación a estos procesos lo dispuesto en los arts. 8 y 9 del Real Decreto 896/1991», la interpretación del precepto debe hacerse en conjunto. Por consiguiente, los restantes preceptos del Real Decreto sí se aplican, siempre y cuando no entren en contradicción con la LRT. La norma no lo explicita pero así debe deducirse de la afirmación inicial: «Los procesos de estabilización de empleo temporal en el ámbito local se regirán por lo dispuesto en el art. 2».

Es preciso, por tanto, profundizar en el alcance de esta excepción, que *ab initio* asume así dos reglas básicas, cuanto menos en nuestra interpretación:

a) El Real Decreto 896/1991 sigue vigente en toda su extensión para todos los procesos selectivos que se convoquen que no sean los incluidos en la LRT: los anteriores, los coetáneos y los que puedan convocarse en el futuro.

b) La excepción de los arts. 8 y 9 sólo se aplica a los procesos de estabilización de la LRT: los previstos en el art. 2 y también los derivados de las Leyes 3/2017 y 6/2018 que se hayan reconducido a la Ley 20/2021 en base al art. 2.1, segundo párrafo, gozan de esta excepción. Los restantes no, y aquí se incluye a los procesos de la DT 4.^a y los procesos de la Ley de 2017 y 2018 que no se hayan incorporado a la nueva Ley 20/2021.

Al respecto, vamos a analizar el alcance de esta excepción que prevé la norma y las posibilidades que se ofrecen al respecto, habida cuenta que esta inaplicación es relativa y no se extiende a todo el real decreto.

Como criterio general, la LRT lo que permite es inaplicar total o parcialmente los arts. 8 y 9 del Real Decreto, pero no impide, *a contrario sensu*, que se apliquen en parte o en todo. No obstante, el resultado práctico ha sido muy evidente: las negociaciones colectivas en el mundo local se han orientado a reducir de manera sustancial el número de programas mínimos y reconducir completamente las reglas de los referidos preceptos reglamentarios. Ahora bien, esta especie de «suspensión» de los arts. 8 y 9 puede ser modalizada en cada convocatoria en función de las circunstancias de la respectiva Corporación local.

5.6.1. La excepción de los ejercicios teóricos del art. 8 del Real Decreto 896/1991

Es evidente que la exención prevista no tiene el mismo alcance a todo el art. 8. En concreto:

a) La previsión de que los programas de los ejercicios teóricos de selección serán aprobados por cada Corporación continúa vigente (art. 8.1). Lo que queda exceptuada

es que estas bases contengan materias comunes y materias específicas en las proporciones que fija el real decreto.

b) Puede no aplicarse, total o parcialmente, los contenidos mínimos de los programas fijados en el art. 8.2. La quinta parte del temario sobre «materias comunes» ya no debe cumplirse y se deja a la negociación colectiva y/o decisión de la Administración local.

c) Igualmente, puede no aplicarse total o parcialmente el resto de los contenidos mínimos de cuatro quintas partes del temario sobre materias específicas, que «versarán sobre el contenido de las funciones y tareas atribuidas» a la escala, subescala, clase y categoría funcional, lo cual es difícil de explicar en términos de acreditar la capacidad.

d) Por supuesto, la previsión de que en las pruebas para acceder a la Escala de Administración General se fija que dos quintas partes de temas del programa serán sobre materias comunes y el resto sobre materias relacionadas con las funciones, también puede inaplicarse en todo o en parte.

e) En el acceso a la Escala de Administración especial, la obligatoriedad de que cuatro quintas partes de materias «permitan determinar la capacidad profesional de los aspirantes», también puede inaplicarse en todo o en parte, lo que nos lleva igualmente a un sinsentido en términos de acreditar la capacidad de los aspirantes.

f) No consideramos que el art. 8.3 del Real Decreto 896/1991 sea inaplicable, pese al redactado de la LRT, cuanto menos en el primer párrafo.

La afirmación de que «la extensión y profundidad de los programas se adecuará a los niveles de titulación exigidos y a la especialidad profesional de la correspondiente escala, subescala o clase de funcionarios» debe interpretarse adecuadamente. Se podrá reducir la «extensión» y la «profundidad» —más allá de las críticas que pueda darse a esta supresión— pero en modo alguno se podrá romper el criterio de «adecuación» a los niveles de titulación.

g) Lo que efectivamente puede darse por no aplicable es el número mínimo de temas del art. 8.3, segundo y tercer párrafo. La referida proporción de 90 temas —como mínimo— para el subgrupo A1, y así en descenso hasta los 10 temas de las «agrupaciones profesionales».

h) La previsión del art. 8.4 sigue siendo optativa: las corporaciones locales podrán adicionar los temas que consideren necesarios «para garantizar en todo caso la selección de los aspirantes más cualificado para el desempeño de las plazas convocadas». Pero dado que el objetivo declarado de la DA 3.^a LRT es reducir el número de temas a fijar en la fase de oposición del procedimiento del art. 2.4, lo cierto es que la aplicación o no del art. 8.4 del Real Decreto 896/1991, que ya era optativa, sigue siéndolo, sin mayor complejidad y será extraño localizar convocatorias en que se incorporen o, en todo caso, si se hace será a costa de los temas generales prefijados en el citado real decreto.

A nuestro juicio, el resultado final práctico de la DA 3.^a LRT es evitar que la fase de oposición incorpore el programa mínimo de temas y una distribución específica de estos temas según el contenido específico, tal como se establece en el real decreto. Por ello, es evidente que las convocatorias que se están aprobando se orientan a reducir al máximo los temas, lo que facilita superar la fase de oposición y en consecuencia, aunque también facilita la superación de la misma a los aspirantes externos, impide una competencia objetiva y real en la fase de méritos.

5.6.2. *La excepción de los ejercicios prácticos del art. 9 del Real Decreto 896/1991*

El art. 9 señala que las pruebas selectivas deben comprender pruebas prácticas. No lo fija como una posible alternativa sino que prevé que «las pruebas selectivas comprenderán, según la naturaleza y características de las plazas convocadas, uno o varios ejercicios prácticos», aunque no exclusivamente: también se abre a la posibilidad de tests psicotécnicos, redacción de informes y proyectos, soluciones de supuestos —debemos entender que prácticos—. También se refiere a un tipo de pruebas que posiblemente eran comprensibles en la década de los años noventa del pasado siglo pero ya no tanto ahora: mecanografía y tratamiento de textos.

Por lo demás, también permitía una cláusula abierta: la posibilidad de ejercicios o supuestos «y otros similares». En todo caso, estas pruebas prácticas deben tener como finalidad «juzgar la preparación de los aspirantes en relación a los puestos de trabajo a desempeñar».

En definitiva, consideramos que la DA 3.^a abre la puerta a las siguientes opciones para las corporaciones locales, en cuanto a la selección del personal funcionario, como lo acreditan las convocatorias consultadas aprobadas durante el año 2022:

- a) Un proceso de oposición que cumpla los requisitos, en todo o en parte, de los arts. 8 y 9.
- b) Un proceso de oposición que sólo conste de una parte teórica, con uno o diversos ejercicios, pero no constreñidos por las reglas imperativas del art. 8.
- c) Un proceso de oposición con un ejercicio práctico y ninguno de teórico.
- d) Un proceso de oposición que sea teórico y práctico, pero tampoco con reglas mínimas fijadas por el Estado.

6. EL CONCURSO DE MÉRITOS EN LA LRT. LAS DDAA 6.^a Y 8.^a

Sin duda la opción del concurso de méritos para estabilizar las plazas de personal temporal y de carácter estructural es el elemento más conflictivo de la LRT. El debate sobre el concurso de méritos para estabilizar plazas y el hecho de que la DA 8.^a, más que plazas se refiera a personas, ha dado pie a un agrio debate con posturas muy enfrentadas, desde quienes consideran que el modelo es plenamente inconstitucional a quienes lo

consideran insuficiente y no acorde con el Derecho europeo, exigiendo que la estabilización pase por una ausencia de proceso selectivo y una automática conversión del empleado en permanente.

Es necesario, por tanto, un estudio en detalle de esta opción, que en vista de las bases de las convocatorias publicadas durante el 2022 y que se están ejecutando en el momento presente y en el próximo año 2024, es prácticamente mayoritaria, en un porcentaje que oscila entre el 70 y el 80 por 100 de todas las plazas convocadas, por lo que el concurso-oposición del art. 2.4, que debería ser —incluso por su ubicación en la ley— como el sistema principal, ha pasado a ser el accesorio. En este sentido, por tanto, la gestión de la estabilización y los conflictos jurídicos que acontecerán en gran medida se centrarán en las dos disposiciones adicionales que han regulado el procedimiento: la 6.^a y la 8.^a de la LRT.

Con carácter introductorio, es oportuno destacar los siguientes elementos formales, políticos, sindicales y de gestión que luego desarrollaremos con más detalle de aplicación con criterio general a la Administración local española:

a) El modelo ordinario de selección del personal funcionario de carrera, fijado por el EBEP de 2007 es la oposición o el concurso-oposición. Exclusivamente era —y es— posible acudir al concurso de méritos cuando una ley, con carácter excepcional, lo prevea. Esta previsión excepcional lo fija una norma de rango de ley, por lo que obliga en tanto en cuanto el Parlamento español no la modifique o imponga otros criterios, respetando la doctrina constitucional, pero existiendo un margen distinto a la previsión del EBEP.

b) En el supuesto del personal laboral fijo, el EBEP instituye tres fórmulas en aparente paridad: el concurso, el concurso-oposición y la oposición. Una paridad defendida por muchos autores, aunque a nuestro juicio es preciso en el expediente administrativo justificar la razón por la cual se opta por el concurso o el concurso-oposición, posición que aunque sea minoritaria intenta destacar que la discrecionalidad no es factible en la forma de opción de la selección del personal laboral fijo.

c) En los procesos de estabilización instituidos en el art. 19.uno.6 de la Ley 3/2017 y art. 19.uno.9 de la Ley 6/2018 no se mencionaban una fórmula prescriptiva, por lo que de forma absolutamente unánime, los procesos se articularon a través del concurso-oposición, modelo posiblemente el más razonable a la vista del antecedente de la DT 4.^a EBEP. El Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, instituyó un sistema excepcional basado en el concurso-oposición pero no previó el concurso de méritos.

d) Finalmente, la LRT mantiene la fórmula del art. 2.4 sobre el concurso-oposición, en teoría prioritario, e incorporó dos disposiciones adicionales, la 6.^a y 8.^a, que se articulan en torno al concurso de méritos. Siendo secundarias —como adicionales— en la práctica se han convertido en mayoritarias, hasta el punto que las OEPE aprobadas y publicadas antes del 1 de junio de 2022 acreditan que cientos de miles de plazas se convocaran por concurso de méritos.

6.1. La convocatoria de estabilización prevista en la DA 6.^a

Articulado el concurso de méritos a través de dos disposiciones adicionales, la primera y posiblemente la más clara, es la 6.^a, que literalmente fija que «las Administraciones públicas convocarán, con carácter excepcional, y de acuerdo con lo previsto en el art. 61.6 y 7 TREBEP por el sistema de concurso, aquellas plazas que, reuniendo los requisitos establecidos en el art. 2.1, hubieran estado ocupadas con carácter temporal de forma ininterrumpida con anterioridad a 1 de enero de 2016».

A nuestro entender, el precepto fija un marco específico y suficientemente claro, con alguna pequeña salvedad. Los elementos más importantes del precepto son, en primer término, los siguientes elementos:

a) Se fija una obligación, una prescripción, de aprobar las convocatorias por concurso. No indica que «podrán convocar», sino que «convocarán», por lo que no parece que haya margen alguno para huir de esta fórmula y acudir al concurso-oposición del art. 2.4.

b) Se considera un sistema excepcional, en relación a lo que fija el EBEP, si bien tal remisión es inocua, pues el Estatuto Básico tiene el mismo rango jurídico que la LRT, por lo que esta última podría haber fijado cualquier otro criterio, con el único límite de la doctrina constitucional.

c) Hay una primera remisión a los requisitos del art. 2.1 LRT. Esto es, es preciso que se trate de plazas estructurales ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2020, esto es, como mínimo, durante 2020, 2019 y 2018.

d) A ello, se debe añadir un elemento necesario e imprescindible a esta previsión: estas mismas plazas deben estar ocupadas de forma ininterrumpida con anterioridad a 1 de enero de 2016.

Por consiguiente, las plazas deben haber estado ocupadas de forma ininterrumpida en los años 2018, 2019 y 2020 y, además, con anterioridad a 1 de enero de 2016, lo que supone un vacío entre los años 2017 y 2018, lo que no impide que también, en estos dos años, hubieran estado ocupadas temporalmente.

Algunos elementos a comentar, que se hacen imprescindibles para comprender el contenido de la disposición adicional, son los siguientes, sin perjuicio de lo que luego se añadirá al comentar la DA 8.^a

En primer término, nos parece que el redactado es confuso al fijar un periodo (2018-2020) y luego otro, el anterior a 2016. Para un sector de la doctrina, la recta interpretación del precepto significa que se trata de plazas que el inicio de la ocupación temporal es el 1 de enero de 2016, como mínimo y que se mantiene, forzosamente, en esta situación en el citado periodo 2018-2020²⁷.

²⁷ J. MOZO AMO, «La Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público. Su incidencia en la Administración local», *Actualidad Administrativa*, núm. 6, p. 15.

En segundo lugar, la Exposición de Motivos señala que este supuesto de la DA 6.^a es excepcional y está vinculado a las tasas de reposición de efectivos inexistentes o muy exiguas aplicables en el periodo 2012-2015 por causa de las políticas de restricción presupuestaria.

Finalmente, sólo será posible recurrir a la DA 6.^a por una sola vez, como concurso, deducimos en base a los criterios expuestos para considerar que plazas deben insertarse en esta fórmula de selección.

6.2. La convocatoria de estabilización prevista en la DA 8.^a

Dos de las características de la DA 8.^a son de carácter jurídico; otra es de orden político-sindical y de gestión de recursos humanos.

En el primer supuesto, la disposición adicional es, de nuevo, un añadido al añadido: al art. 2.4 se le añade en el trámite parlamentario la DA 6.^a; luego, aunque no secuencialmente se incorpora la DA 8.^a La propia disposición adicional lo indica: «adicionalmente» a la 6.^a, se incorporarán las plazas fijadas en la 8.^a

La segunda cuestión jurídica es la absoluta confusión que ha creado su redactado, hasta el punto que se ha acudido a los debates parlamentarios para interpretarlo, lo que es inhabitual y, por otro lado, jurídicamente aporta escasa entidad, pues lo que se afirma en un discurso en sede parlamentaria es una expresión de un deseo o una convicción, pero lo único relevante es el redactado final.

Específicamente, la DA 8.^a establece lo siguiente en poco más que cuatro líneas: «Adicionalmente, los procesos de estabilización contenidos en la DA 6.^a incluirán en sus convocatorias las plazas vacantes de naturaleza estructural ocupadas de forma temporal por personal con una relación, de esta naturaleza, anterior al 1 de enero de 2016».

Aunque no compartimos el criterio que a continuación expondremos, parece que hay un importante consenso interpretativo, incluido por parte del Estado, a la forma de aplicar esta disposición adicional. Criterio que se ha impuesto de forma masiva en las convocatorias consultadas y en sus antecedentes OEPE.

Nuestro disenso es que, por activa y por pasiva, no es posible estabilizar personas, sino sólo plazas, pero el resultado de la DA 8.^a en realidad estabiliza personas. Al ser así, y hacerlo en base exclusivamente al currículo profesional de cada empleado interino o temporal, a nuestro entender la DA 8.^a deviene inconstitucional si se interpreta como la mayoría de las convocatorias y el propio Estado efectúa.

Por ello, nos parece razonable la tesis defendida por un sector —que ha resultado minoritario— en el sentido de que la DA 8.^a es una disposición exclusivamente formal, con una finalidad exclusiva: obligar a las Administraciones a incluir las plazas

que cumplen los requisitos de la DA 6.^a Así, para TODOLÍ SIGNES²⁸ la DA 8.^a se titula «identificación de las plazas», por lo que su finalidad debería ser concretar que las Administraciones deberían tener la obligación de identificar esas plazas, que no serían otras que las que cumplen los requisitos de la DA 6.^a, si bien como analizaremos, no ha sido este en absoluto lo que las OSEFP ni la inmensa mayoría de las bases de las convocatorias de estabilización han interpretado.

Pero siendo nuestra posición minoritaria, indicaremos a continuación la que parece ser la tesis dominante, siguiendo —por todos, pues son muchos los documentos escritos al respecto—, lo que plantean algunos autores²⁹ y también los criterios de las OSEFP.

a) Las plazas objeto de convocatoria deben estar «vacantes», si bien a nuestro juicio debemos entender esta situación en el sentido de que no son ocupadas por personal laboral fijo o funcionario de carrera.

b) Las plazas deben ser estructurales. La opinión de MOZO AMO, que compartimos, es que tal plaza debe existir como tal y, por tanto, no puede ser una plaza «fuera de plantilla», por las razones que luego señalaremos en base a la interpretación que el propio Estado efectúa. Por tanto, no podrán incluirse aquí las plazas estructurales «afloradas» tal como prevé el art. 2.1 de la Ley. En consecuencia, las plazas derivadas de incremento de tareas u objeto de programas de carácter temporal, no permiten ser incorporadas a la DA 8.^a

c) Las plazas de la DA 8.^a deben estar cubiertas temporalmente a 30 de diciembre de 2021, criterio que no se deduce de la disposición adicional y sobre la que mantene-mos dudas, pues sería posible una interpretación algo más amplia, como que fuera una plaza ocupada a la fecha de aprobación de la Oferta de empleo público.

d) La plaza vacante objeto de la DA 6.^a debe estar ocupada por una «persona» que mantuviera un vínculo con la Administración convocante —y no con cualquier otra distinta— con anterioridad a 1 de enero de 2016. Esto es, que mantuviera un vínculo temporal antes del 1 de enero de 2016 y siguiera manteniéndolo cuanto menos a 30 de diciembre de 2020.

e) No se requiere, como si sucede en el art. 2 y la DA 6.^a que la plaza a convocar hubiera estado ocupada de forma ininterrumpida; lo relevante es que «la persona» que ocupa «la plaza vacante» ha de ser un contratado laboral temporal o un funcionario interino que ya lo fuera a 1 de enero de 2016.

f) Por ello, se ha afirmado que «se estabiliza a la persona atendiendo a la última plaza en la que ha sido nombrado»³⁰ criterio que también mantiene las OSEFP. Esto es,

²⁸ A. TODOLÍ SIGNES, «Los sistemas de selección en la Ley 20/2021 de reducción de la temporalidad en el empleo público: especial atención a los límites para valorar méritos», en VVAA, *Régimen jurídico de la selección y consolidación del personal en el sector público: especial consideración a la normativa contra el abuso de la temporalidad*, Aranzadi, 2022, p. 167.

²⁹ MOZO AMO, 2022: 15.

³⁰ *Ibid.*

la convocatoria no lo será de la plaza ocupada a 1 de enero de 2016 sino a la plaza que se ocupe a 30 de diciembre de 2021.

Esta posición, sin embargo, parece ser confusa, cuando la propia SEFP, en su respuesta de 13 de mayo de 2022 (ref.C80/22/CMR) afirma que el redactado de la DA 8.^a «lleva a la necesaria conclusión que para entender aplicable la DA 8.^a se requiere de una única relación de servicios; lo cual permite entender el supuesto en que se haya prestado servicio en puestos distintos, incluso en departamentos diferentes, pero siempre dentro de la misma Administración», y excluyendo por supuesto que los servicios lo sean en diferentes Administraciones. Un criterio que contrasta con las Orientaciones pero que es muy más razonable: se trataría del mismo vínculo profesional, con independencia de los cambios de puestos de trabajo —vinculados a la misma plaza— e incluso en departamentos distintos³¹ pero manteniendo siempre la plaza.

g) Lo significativo es que esa persona haya tenido una relación continuada de forma temporal, pero ello no es equivalente a «relación ininterrumpida». Ello es así porque puede tratarse de trabajadores fijos discontinuos, o trabajos vinculados a cursos académicos —septiembre/junio— o por trabajos vinculados a un periodo determinado en el ámbito sanitario.

A nuestro juicio, esta interpretación mayoritaria y que está siendo aplicada en prácticamente todas las OEPE adolece de riesgos e incluso de una posible inconstitucionalidad en base a los siguientes elementos:

a) Sin perjuicio del debate sobre si el concurso, de forma masiva, aplicable a cientos de miles de plazas, casa con la doctrina del TC y ello es excepcional, lo cierto es que con la DA 8.^a, acumulada a la 6.^a, está suponiendo que en torno al 80 por 100 de las convocatorias lo son en base al concurso de méritos.

b) El TC considera que las convocatorias *ad personam* son contrarias al principio de igualdad constitucional. Y la redacción de la DA 8.^a se está refiriendo a personas, no a plazas, para la mayoría de los autores que han opinado al respecto.

c) Se quiebra cualquier concepto de «abuso de la temporalidad». Aun dudando —por nuestra parte— que una temporalidad de tres o cinco años sea, *per se*, un «abuso», lo cierto es que la DA 8.^a no se refiere al abuso.

Lo sería si se tratara de empleados que con anterioridad a 1 de enero de 2016 mantuvieran su vínculo a 30 de diciembre de 2021, en la misma plaza. Esto es, si durante seis años ha mantenido plaza funcional o laboral, podría plantearse esta fórmula, pero lo que la DA 6.^a plantea es otra cuestión: se acumulan las diversas antigüedades del mismo empleado, con abuso o sin abuso.

Así, es factible —de hecho así sucede en numerosísimos supuestos— que un ciudadano forma parte de diversas bolsas de trabajo o participa en diversos procesos se-

³¹ Respuesta no vinculante C-80/22/CMR de la SEFP, firmado por la DGFP en fecha 13 de mayo de 2022, a una consulta de la Diputación de Zaragoza.

lectivos de personal temporal de la misma Administración, sin que ello implique ningún tipo de abuso.

En este sentido, y a modo de ejemplo, un ciudadano que fuera incorporado como auxiliar administrativo antes del 1 de enero de 2016 y mantuviera durante dos años esta situación (2016 y 2017), que luego pasara a ser administrativo por estar en bolsa de trabajo correspondiente (p. ej., 2018 y 2019), después fuera nombrado funcionario interino técnico medio durante el 2020 y finalmente, se le nombrara a lo largo del año 2021 como técnico superior de Administración General, acumularía las circunstancias previstas en la ley y la plaza que se convocaría sería precisamente la plaza de técnico superior. Por tanto, con este criterio que ha asumido la Secretaría de Estado la estabilización es de «personas», con independencia de si ha habido abuso o no abuso o incluso, lo cual es realmente preocupante, en el supuesto de que este empleado interino ha sido beneficiado de una promoción progresiva a categorías o cuerpos superiores.

Por ello, creemos oportuno plantear la que ha sido nuestro criterio desde la promulgación de la LRT, pese a que haya sido considerado absolutamente minoritario, aunque no completamente por todos los que han opinado. Vale decir que las normas deben interpretarse, en primer término, de forma gramatical, y que este principio puede aplicarse a la DA 8.^a aunque la pésima técnica legislativa lo dificulte. Por ello, a nuestro entender, la citada disposición debería interpretarse sobre los siguientes elementos que a continuación exponemos.

En primer término, debería sólo ser aplicada al abuso de la temporalidad. Y este abuso no supone que un empleado temporal o interino ha enlazado diferentes nombramientos o contratos de plazas, categorías o cuerpos distintos. Debe tratarse siempre de la misma identificación profesional (así, p. ej., técnico de Administración General del Ayuntamiento o Diputación convocante) aunque haya podido ocupar puestos distintos o acumule diversos contratos o nombramientos sucesivos, pero siempre de la misma plaza. En caso contrario, estamos convirtiendo en «abuso» lo que ha sido un proceso de promoción profesional como empleado interino en el que el aspirante libremente —y favorablemente para él— ha participado.

Y en segundo término, que las plazas convocadas deben cumplir los requisitos del art. 2.1 LRT y este criterio no puede ser cuestionado pues la literalidad de la norma es absoluta y clara: es decir, han de ser plazas ocupadas ininterrumpidamente «al menos» desde el 1 de enero de 2018 y hasta el 31 de diciembre de 2020.

6.3. Contenido, alcance y límites de los méritos a valorar en los procesos de estabilización

A nuestro entender, posiblemente el elemento más conflictivo y que prolongara en el futuro a base de recursos, cuestiones de prejudiciales y sentencias en todos los órdenes jurisdiccionales, incluido el TC, es el concurso de méritos regulado en la LRT y, en espe-

cial, su articulación práctica, pues las fórmulas de concreción pueden ser muy variadas. El concurso, *per se*, no es inconstitucional pero unas bases en donde tal concurso prime exclusivamente —o casi— al aspirante interno sí pueden devenir contrarias a los preceptos constitucionales de igualdad, mérito y capacidad.

Como ya hemos tenido ocasión de analizar, el concurso de méritos aparece previsto en dos supuestos:

- a) En el concurso-oposición del art. 2.4, antes estudiado.
- b) En el concurso de méritos, en exclusiva, que prevén las DDAA 6.^a y 8.^a

Fruto de esta circunstancia es que, a la hora de aplicar la LRT, las OEPE publicadas en el primer semestre de 2022 permiten constatar el carácter claramente mayoritario del concurso de méritos, en proporciones que van desde un 70 u 80 por 100, hasta en algunos supuestos alcanzar a todas las plazas ofertadas.

Por ello debemos plantear los elementos del concurso, en su aplicación práctica, qué contenido puede adoptar, que límites tiene y que excesos pueden darse, lo que ya se puede comprobar a la vista de las convocatorias aprobadas durante el 2022 y el mismo contenido de las Orientaciones de la SEFP de 2022. Fundamentalmente, porque es el nudo gordiano de la cuestión, la valoración de los servicios prestados y/o experiencia profesional.

Ya se trate del concurso-oposición o del concurso de méritos, lo cierto es que la clave de la constitucionalidad o no, de las respuestas prudentes, de los límites y de los excesos a la hora de valorar méritos se centra en la valoración de «la experiencia profesional»³², que se puede disgregar en conceptos distintos pero siempre coherentes en su contenido: antigüedad, servicios prestados en el cuerpo, escala, categoría o equivalente, experiencia en la Administración convocante, servicios prestados según el tipo de contrato, servicios prestados en el sector privado y otros méritos distintos a los servicios prestados³³. Ciertamente, y a la vista de las convocatorias que hemos consultado, no parece que los restantes méritos tengan importancia, por no afirmar que son simplemente simbólicos o decorativos.

Dicho lo anterior, y aunando la doctrina constitucional existente hasta el momento así como las aportaciones doctrinales más solventes, podemos plantear los siguientes criterios que entendemos pueden ser una orientación para el gestor público a la hora de diseñar las fase de concurso en las convocatorias o bien para ser impugnadas cuando se trate de excesos que superan lo límite de lo tolerable.

³² R. ROQUETA BUJ, «Los procesos de estabilización del empleo temporal en las Administraciones públicas», *Revista de Derecho Administrativo v/lex*, +1, 19-26.

³³ Nos remitimos a los excelentes trabajos de la profesora ROQUETA BUJ y del profesor TODOLÍ SIGNES, que son un buen compendio de muchos criterios que se han publicado, no siempre coincidentes, dada la complejidad de la cuestión. Sobre el segundo autor, *vid.* A. TODOLÍ SIGNES, «El acceso al empleo público a la luz de la Ley 20/2021 de reducción de la temporalidad en el empleo público. Especial referencia a la valoración de los méritos», *Revista Vasca de Gestión de Personas*, núm. 22, pp. 26-30.

No obstante, es preciso tener en cuenta que no son pocas las voces solventes que deducen que el concurso de méritos no es un procedimiento constitucional para estabilizar el empleo público. Así, quien fue presidente de la Comisión de Estudios del EBEP señala que, tras examinar la doctrina constitucional —entre otras, la STC 12/1990—, del TS —STS de 18 de abril de 1995 (rec. 9247/1991)— y de la Audiencia Nacional (SAN de 14 de noviembre de 2019, rec. 380/2017), «no es posible hoy la consolidación de empleo como funcionario de carrera en virtud de un concurso de méritos. Y es difícil que una hipotética ley que lo permitiera superase el test de constitucionalidad, al menos mientras se mantenga la misma doctrina»³⁴.

No obstante, debemos encarar la gestión del problema desde la perspectiva de una norma legal que está vigente en 2023, sobre la cual no hay ningún recurso de inconstitucionalidad interpuesto, con un nivel de conflictividad judicial aun escaso pero que está por llegar y que desconocemos el itinerario que seguirán las cuestiones de prejudicialidad planteadas ante el TJUE que, por lo demás, consideran que no cumple los requisitos del Derecho europeo por razones completamente contrarias: que el personal temporal e interino afectado debe pasar a ser fijo sin proceso selectivo alguno.

En todo caso, ante el debate, el gestor público local y el operador jurídico pueden tener en cuenta estas consideraciones que son tomadas de la doctrina constitucional y judicial previa a la LRT, sin perjuicio de lo que pueda concluirse en los próximos meses y años.

1.º Los procesos ordinarios de selección deben distinguirse de los procesos de consolidación/estabilización, permitiéndose en estos últimos unas posibilidades que no serían aceptables en unas bases ordinarias derivadas de una OEP anual.

La razón es que el proceso de estabilización —también el de la LRT, al menos en tanto en cuanto el TC no se pronuncie de forma distinta— «persigue un fin legítimo, cuenta con la necesaria cobertura legal». Sin embargo, el TS ha señalado que la opción del concurso-oposición le parece, en estos procesos, mucho más adecuado que la 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»³⁵.

2.º La valoración de los servicios prestados en la Administración como interino o temporal no es contradictoria con el mérito y la capacidad: «El tiempo efectivo de servicios puede reflejar la aptitud o capacidad para desarrollar una función o empleo público y, suponer, además, en ese desempeño, unos méritos que pueden ser reconocidos y valorados»³⁶.

3.º La valoración no puede ser desproporcionada. Es lo que se denomina «relevancia cuantitativa», esto es, la relevancia que las bases den a cada mérito profesional y lo que supone en el cómputo total del procedimiento —que será muy distinto en

³⁴ M. SÁNCHEZ MORÓN, *Régimen jurídico de los funcionarios públicos*, Aranzadi, 2020, p. 146.

³⁵ Ambas referencias, en STS (c/a) de 14 de febrero de 2011 (rec. 3835/2008).

³⁶ Entre otras, SSTC 137/1986 y 27/2012.

el concurso-oposición y en el concurso de méritos—. La STC 60/1994 señala que no constitucional la «diferencia de trato irracional o arbitraria entre los concursantes».

4.º Se da el criterio de irracionalidad y arbitrariedad cuando, en la práctica, tal o cual mérito profesional supone convertir el proceso en apariencia libre en un sistema excluyente, restringido. Es decir, que los servicios prestados se transforman en un «requisito», «que excluya la posibilidad de concurrencia de terceros, ni tener una dimensión cuantitativa que rebase el límite de lo tolerable»³⁷.

5.º En el concurso-oposición, parece lógico que sólo se valoren los méritos si se ha superado la fase de oposición, lo que permite deducir dudas sobre la constitucionalidad de cómo se plasme en las convocatorias la permisibilidad del art. 2.4 LRT sobre la posibilidad de no superar alguno o algunos de los ejercicios de la fase de oposición. En cambio en el concurso, el debate ya no se da: sólo se valoran méritos.

6.º La valoración en exclusiva, como mérito único, de los servicios prestados o el hecho de que tengan una importancia muy relevante, no supone *per se* que unas bases de convocatoria sean inconstitucionales. «este hecho, por sí mismo no conduce a apreciar una lesión del art. 23.2 CE, sino [...] en algunas circunstancias excepcionales se puede justificar la aplicación de criterios»³⁸ en este sentido.

No obstante, esta excepcionalidad debe ser muy puntual. El criterio constitucionalmente más válido es que no se limite la valoración de méritos sólo a los servicios prestados en la Administración —local— convocante evitando así una desigualdad de trato que supondría, en la práctica, un procedimiento restringido si esos méritos alcanzan un porcentaje muy elevado o casi insuperable para un aspirante externo.

En consecuencia, la valoración en exclusiva de la experiencia de la Administración local que convoca en la inmensa mayoría de los supuestos de estabilización no es adecuada ni conforme a la CE³⁹, como tampoco lo es que se valore de forma distinta los servicios según la Administración de procedencia, salvo que haya circunstancias objetivas que justifiquen esta diferencia de trato.

Esta diferencia es difícil de justificar pero no imposible, a nuestro entender, dado que los perfiles descriptivos de las funciones de los mil y un cuerpos y escalas, clases y categorías profesionales, y aún más en entre el personal laboral, puede servir de excusa para discriminar y no valorar a ciudadanos que no acrediten el cien por cien de equivalencia con la plaza convocada, lo que es —en el fondo— un aplicación torticera del mérito, pero muy común en la práctica en las convocatorias consultadas y publicadas no sólo durante el 2022, sino las derivadas de los procesos de estabilización de las leyes de Presupuestos de 2017 y 2018, al valorarse exclusivamente plazas de descripción mimética.

³⁷ En este sentido, SSTC 67/1989, 185/1994 y 73/1998.

³⁸ SSTC 12/1999 y 27/2012.

³⁹ STS (c/a) de 2 de abril de 2008 (rec. 4538/2003). En sentido contrario, STS (c/a) de 17 de septiembre de 2008 (rec. 4598/2005), al aceptar un criterio restrictivo.

En el mismo sentido, salvo una razón objetiva que debe basarse en las funciones que han ejercido, los servicios prestados como personal funcionario o personal laboral no deben dar pie a distinciones en la valoración, por el mero hecho de tratarse de un régimen jurídico distinto⁴⁰.

7.º No existen reglas exactas y matemáticas que permitan fijar criterios indubitados y ello, sin duda, será un problema práctico en cada proceso judicial. De hecho, la jurisprudencia del TC, salvo supuestos absolutamente groseros, analiza precepto por precepto y, especialmente, cada convocatoria impugnada, pudiendo darse resultados distintos según cuales sean los méritos de una convocatoria u otra, pese a basarse en la misma norma.

Los porcentajes de la puntuación final son elementos clave, y sólo podemos aportar casuística concreta. A título de ejemplo, podemos señalar que la obtención de un 32 por 100 de méritos basados en la experiencia, sobre el total de 100 puntos obtenible en el concurso-oposición no impide que un aspirante externo sin experiencia pueda superar el proceso⁴¹.

Sin embargo, alcanzar un 40 por 100 de la puntuación por méritos profesionales rompe el principio de igualdad, mérito y capacidad, pues convierte en «ilusoria» la posibilidad de un aspirante externo, al ser excesiva e inconstitucional⁴².

Por ello, en base a la jurisprudencia, la profesora ROQUETA BUJ (2020: 23) considera que en un concurso-oposición se sitúa el límite de la tolerabilidad entre el 27 y 32 por 100 del total de la puntuación máxima, si este proceso selectivo supone una proporción del 60/40 de la oposición y el concurso, tal como plantea el art. 2.4 LRT.

6.4. La aplicación práctica del concurso de méritos en las convocatorias de estabilización de 2022

De la lectura de las diversas convocatorias publicadas durante el 2022, pueden deducirse algunos elementos relativamente comunes. En concreto los hemos agrupado en los siguientes criterios, más o menos presentes en la gran mayoría de tales convocatorias.

a) La voluntad de muchas Administraciones locales de encarar el concurso de méritos con rapidez, para evitar que una sentencia del TC o de tribunales ordinarios pueda poner en dudas la estructura de méritos de sus respectivas convocatorias.

b) La decisión, también en lógica política y de gestión, de iniciar la estabilización por el sistema más sencillo: el concurso de méritos no implica realizar pruebas selectivas sino exclusivamente valorar los méritos alegados.

⁴⁰ STSJ Castilla y León (c/a) de 7 de enero de 2016 (rec. 1001/2014).

⁴¹ STS (c/a) de 14 de octubre de 2009 (rec. 1262/2006). Previamente, en el mismo sentido, la STSJ Comunidad Valenciana (c/a) de 4 de octubre de 2007 (rec. 920/2005).

⁴² STSJ Castilla y León (c/a) de 17 de junio de 2005 (rec. 1302/2013).

c) Establecer un escalonado para que todos los interinos, de una u otra manera, continúen en la Administración convocante: superar el proceso de concurso; en caso negativo, poder optar al de concurso-oposición; si no es así, plantear la «repesca» en algún proceso ordinario de selección de las Ofertas de Empleo Público de 2023 y 2024. Finalmente, si todo ello da como resultado negativo, incorporar a los no aprobados de nuevo en bolsas de trabajo que permite articular la LRT, si bien se detecta una tendencia acusada a que ello sólo se aplica a los participantes en un concurso-oposición, pero no a un concurso de méritos.

En el estricto plano de los méritos que se requieren, se constatan las siguientes líneas o criterios incorporados a las bases selectivas. Aunque es complejo generalizar, es cierto que pueden encontrarse patrones comunes.

a) El más habitual es que los servicios prestados se sitúen precisamente en ese 60 por 100 que indican las OSEFP, aunque se localizan porcentajes superiores, como el 70 por 100⁴³.

— Valoración superior de los méritos como empleado de la Administración convocante que en otra Administración, en proporciones de 1:3, 1:4 o superior, lo que supone —p. ej.— que para equilibrar la diferencia un aspirante externo debe haber prestado 30 años de servicios para competir con un aspirante interno con diez años de antigüedad⁴⁴.

— Valoración en exclusiva de los méritos propios, excluyendo los ajenos, aunque sea de forma indirecta⁴⁵.

— Excluir algunos tipos de prestación de servicios que puedan dar pie a dudas interpretativas, que en algunos supuestos puede ser dudoso en cuanto a la legalidad a los efectos del proceso de estabilización⁴⁶.

⁴³ Ayuntamiento de Madrid. La experiencia profesional se valorará hasta un máximo de 70 puntos sobre 100 (BO Ayuntamiento de Madrid de 14 de julio de 2022, p. 68).

⁴⁴ Un ejemplo es el Ayuntamiento de Dos Hermanas, que valoraba en los procesos de estabilización basados en las Leyes de 2017 y 2018 con 0,25 puntos por año de servicios hasta un máximo de 18 puntos los servicios prestados en la Corporación en la plaza a la cual se opta, más otros posibles 10 puntos en base a 0,15 puntos por servicios prestados en otros puestos y plazas, y relegando los servicios ajenos al ayuntamiento a un máximo de 5 puntos, a un cómputo de 0,05 siempre que sean prestado en corporaciones con población superior a 100.000 habitantes. Una fase de méritos que, como máximo total, puede suponer 18 puntos (BOP Sevilla de 13 de agosto de 2021). Con una proporción aun mayor, para el proceso de la LRT, el Ayuntamiento de Cornellà de Llobregat (provincia de Barcelona) que otorga para los aspirantes internos de igual plaza o categoría, aspirantes internos en plazas distintas y experiencia externa una proporción de 0,625 puntos, 0,333 puntos y 0,156 puntos, por cada mes trabajado (acuerdo del Pleno de 30 de noviembre de 2022).

⁴⁵ Así sucede en —ámbito autonómico— la Generalitat de Cataluña, al excluir a los aspirantes externos que son funcionarios de carrera o personal laboral fijo en grupos o categorías profesionales con funciones equivalentes.

⁴⁶ El Ayuntamiento de Madrid indica expresamente que no valorará como experiencia profesional los servicios prestados como personal eventual de confianza, personal directivo profesional, personal contratado con sujeción a las reglas del Derecho administrativo, personal vinculado por un contrato no laboral de prestación de servicios civil o mercantil. También excluye, a los empleados laborales temporales con contratos de obra o servicio determinado o por la modalidad que sustituya a este tipo de control, que preste o haya prestado servi-

b) La distribución de la experiencia de forma que se solapa, al dividir entre experiencia general y experiencia específica. Así prestar servicios en cualquier Administración pública —experiencia general— y luego valorar la experiencia en la Administración local convocante —experiencia específica—⁴⁷.

c) No obstante, hay otros criterios que parecen formalmente en ese 40 por 100 restante hay opciones para el aspirante exterior, pero en realidad reafirmar los méritos propios de los candidatos internos. En este sentido, haber superado procesos selectivos sin haber obtenido plaza en la última convocatoria para el cuerpo, escala o especialidad convocada, lo que desvirtúa completamente todo el sistema, pues muchos de estos aprobados sin plazas han integrados bolsas de trabajo y se han incorporado como interinos a los que se valorarán los méritos⁴⁸. Incluso se valora «formar parte» de las bolsas de trabajo del cuerpo al cual se convoca el proceso selectivo⁴⁹.

En la misma línea, se constata solicitar méritos formativos que, muy a menudo sólo tienen un grupo reducido de empleados interinos o que se derivan de cursos de formación de la propia Administración local convocante, en algún supuesto excluyendo cualquier otra formación académica y reduciendo al máximo las posibilidades de la formación a valorar⁵⁰. Es de destacar que en ocasiones los méritos académicos sólo se pueden haber logrado trabajando en la Administración, al vincularse al Plan de Formación continua, excluyéndose la formación académica universitaria⁵¹.

cios en los programas derivados del desarrollo de políticas activas de empleo financiados por fondos propios del ayuntamiento o por subvenciones externas (BO Ayuntamiento de Madrid de 14 de julio de 2022, p. 68).

⁴⁷ Es la opción del proceso de estabilización del empleo del País Vasco. La experiencia general se valora hasta 15 puntos, en base en exclusiva a los últimos quince años y la experiencia específica es la prestada en la Administración de la Comunidad Autónoma hasta un total de 45 puntos (estabilización de auxiliares administrativo (BO País Vasco de 23 de mayo de 2022).

⁴⁸ La Generalitat de Cataluña, sobre 100 puntos, otorga con 24 puntos fijos a quien supere un proceso selectivo —exclusivamente el último— para acceder al mismo cuerpo, escala o especialidad, lo que supone que sólo pueden acreditarlos un grupo muy reducido de aspirantes que, además, muchos de ellos ya tienen puntuación por ser interinos. En el País Vasco, la superación de pruebas para auxiliares administrativos para la Administración General de Euskadi se computan desde el año 2000: superación de la fase de oposición, 20 puntos. Superior de sólo el primer ejercicio de la oposición, 15 puntos

⁴⁹ En el País Vasco, las bases de estabilización de la Administración de la Comunidad Autónoma otorga 15 puntos por «formar parte de las bolsas de trabajo del cuerpo auxiliar administrativo de la Administración General de la Comunidad Autónoma».

⁵⁰ En el supuesto de la Administración del Gobierno Vasco, los 20 puntos por titulaciones para las plazas de auxiliar administrativo lo son sobre títulos tales como técnico en comercial internacional, técnico en transporte y logística, técnico en gestión de ventas y espacios comerciales, entre otros. Significativamente sólo se puede lograr 5 puntos por un título de técnico de formación profesional de una especialidad no fijada en el apartado previsto, así como el bachillerato y si se aportan dos títulos se puede alcanzar los diez puntos. En la convocatoria de auxiliares del País Vasco, se valora los cursos de Microsoft e Internet hasta 14 puntos, que contrasta que el conocimiento del inglés, francés y alemán a nivel de B2 o superior sea por 2 puntos por idioma, bajando a 1 punto por nivel B1. Todas las referencias al País Vasco, en BOPV de 23 de mayo de 2022.

⁵¹ En el supuesto del Ayuntamiento de Madrid se otorgan hasta 30 puntos por la formación acreditada en el Plan de Formación continua de las Administraciones públicas. Expresamente se indica que no se valorarán

7. A MODO DE CONCLUSIÓN: ALGUNOS ELEMENTOS PARA LA REFLEXIÓN

Sin ánimo de exhaustividad, podemos destacar que las OEPE y las bases de estabilización en las entidades locales aprobadas durante el año 2022 y que se están ejecutando desde entonces y lo seguirán hasta el 2024 constatan en general un uso muy extenso del concurso de méritos, al asumir un criterio muy voluntarista de la DA 6.^a y por el hecho mismo que no es nada inusual que el personal interino y temporal acredite antigüedades de larga prolongación, por lo que el concurso de méritos, cuanto menos en el ámbito local, se ha convertido el sistema por excelencia de estabilización.

Al cierre de este documento, el grado de conflictividad judicial no es excesivo, porque muchas reclamaciones están aún en fase administrativa. No obstante, algunos informes indican que hay pendientes de resolución recursos en torno a 60 o 70.000 plazas, lo que sin duda supondrá que la LRT y muchas bases de convocatorias serán analizadas en sede judicial e incluso constitucional por lo que puede suponer de infracción de los arts. 14, 23 y 103 de la Constitución.

El modelo de la LRT da una solución —criticable, pero cuanto menos es una respuesta— al problema de la temporalidad, pero no aporta ningún criterio para evitar la repetición de esta circunstancia en el futuro. Al contrario, si tomamos en cuenta que en el periodo 2022-2023 se jubilarán en el empleo público español en torno a un millón de empleados, ello supone que muchos de los sustitutos se incorporarán como temporales o interinos y se creará un efecto de «*dejà vù*» en esta problemática.

Por lo general, las bases de las convocatorias han incurrido en excesos, en algunos supuestos incluso sorprendentes. El hecho de que los que superan tales procesos son aproximadamente en el 90 por 100 personal propio, da indicio de que el mérito y la capacidad se ha diluido en beneficio de la antigüedad en la Administración local convocante. Criterio que se ha extendido también a las convocatorias autonómicas.

Al cierre de este documento, ya han recaído algunas sentencias negativas, precisamente por incumplir los principios constitucionales, anulando los procesos o bien dictándose autos de suspensión, como el acontecido con el proceso de estabilización de los letrados de la Administración de Justicia, lo que presupone que en el futuro habrá una especie de resultado cabalístico, en función de que tal o cual convocatoria haya sido convocada a título individual o bien por grupos de defensa del denominado «turno libre» y que en algún supuesto pueden marcar los elementos a tener en cuenta ante los posibles conflictos y que anotamos aquí a modo de conclusión⁵²:

los títulos de doctor, master, grado o título universitario oficial. También se excluye la formación en forma de «diplomados relativos a jornadas, seminarios, congresos, simposios, talleres y similares ni la formación especializada que resulte imprescindible para la obtención de una titulación académica determinada o para el ejercicio de una profesional» (BO Ayuntamiento de Madrid de 14 de julio de 2022, p. 70).

⁵² Un elemento de referencia ha sido la Sentencia 46/2023, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Elche, de 27 de enero, que anula el proceso de estabilización.

- a) La preferencia absoluta del derecho a la igualdad y el derecho a acceder a las funciones públicas en condiciones de igualdad, mérito y capacidad.
- b) El reconocimiento como situación jurídica individualizada, el derecho de los aspirantes a que se valore su experiencia con criterios de homogeneidad con independencia de la Administración pública en que se hayan conformado.
- c) La proscripción de la validez de valorar en exclusiva méritos de la entidad local convocante, o impedir la participación de aspirantes externos que ya ostenten la condición de funcionario de carrera o personal laboral fijo, o en todo caso, otorgar una puntuación tan residual o insignificante a los servicios profesionales ajenos a la Corporación convocante que haga imposible superar el proceso selectivo.
- d) Establecer un criterio no restrictivo al hecho de que se valoren méritos de una determinada categoría o cuerpo o su equivalente, de tal manera que las dicciones nominales no pueden suponer una restricción que lleve a una desigualdad no conforme con el Derecho constitucional.

A nuestro juicio, los procesos de estabilización en el ámbito local adolecen en gran medida de patrones de igualdad y suponen una extraordinaria afectación al principio de mérito y capacidad. Asumiendo aun así la doctrina constitucional de que en un proceso de estabilización es posible valorar en mayor grado los méritos internos que los externos, lo cierto es que el resultado es, a juicio de este autor, muy decepcionante, una clara infracción de los principios constitucionales en miles de convocatorias sin que, por lo demás, se pongan las bases para que en un periodo entre cinco o diez años, no se vuelva a tener una bolsa de empleo temporal o interino que obligue, de nuevo, a aprobar más procesos de estabilización mediante leyes excepcionales que convierte este término, en la práctica, en leyes de carácter ordinario para resolver un problema endémico en el empleo público, en especial el autonómico y local.

8. BIBLIOGRAFÍA

- BELTRÁN DE HEREDIA, I.: *Indefinidos no fijos. Una figura en la encrucijada*, Bomarzo, 2021.
- BOLTAINA BOSCH, X.: «El Real Decreto-ley 14/2021 sobre personal interino y estabilización: la compleja aplicación transitoria en la Administración local», *Revista digital CEMCI*, núm. 51, 2021, pp. 1-30.
- «Un análisis DAFO de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público: debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades», *Temas laborales*, núm. 162, 2022, pp. 55-99.
- «Elements crítics de la llei de reducció de la temporalitat a l'ocupació pública: la norma i la seva aplicació pràctica», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 65, 2022a, pp. 18-36.
- «La función pública local tras la ley 20/2021 de reducción de la temporalidad. El empleo público temporal en el sector público local y los procesos de estabilización», *Colección Temas de Administración Local*, núm. 117. CEMCI-Diputación de Granada, 2022b.
- *Los procesos selectivos de estabilización del empleo público temporal*, Bomarzo, 2022c.
- CANTERO MARTÍNEZ, J.: «Los procesos de estabilización en la Administración Local», *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 15, 2022, pp. 141-182.

- CAMPOS DAROCA, J. M.^a, y ZAFRA MATA, D.: *Consolidación y estabilización del empleo público temporal. Ley 20/21 de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público*, El Consultor/Wolters Kluwer, 2022.
- GARCÍA CALAVIA, M. Á.: «El empleo público en España: insuficiente, envejecido y (una parte) precarizado», *Anuario IET de Trabajo y Relaciones Laborales*, núm. 8, 2022, pp. 11-24.
- LAÍN CORONA, I.: «El personal fijo discontinuo y el personal indefinido no fijo en los procesos de estabilización de plazas con motivo de su comienzo», *Actualidad Administrativa*, núms. 7-8, 2022, pp. 1-10.
- LOSA MUÑIZ, V.: «Análisis y propuestas para la identificación de plazas objeto de procesos especiales de estabilización y su instrumentalización», *El Consultor*, núm. extra 2, 2022, pp. 65-77.
- MOZO AMO, J.: «La Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público. Su incidencia en la Administración local», *Actualidad Administrativa*, núm. 6, 2022, pp. 1-22.
- RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: «Funcionario interino de larga duración: posibilidades y límites de estabilización», *Revista de Jurisprudencia Laboral*, núm. 6, 2020.
- ROQUETA BUJ, R.: «Los procesos de estabilización del empleo temporal en las Administraciones públicas», *Revista de Derecho Administrativo vlex*, +1, 2020, p. 9.
- SÁNCHEZ MORÓN, M.: *Régimen jurídico de los funcionarios interinos*, Aranzadi, 2020.
- TODOLÍ SIGNES, A.: «Los sistemas de selección en la Ley 20/2021 de reducción de la temporalidad en el empleo público: especial atención a los límites para valorar méritos», en VVAA, *Régimen jurídico de la selección y consolidación de personal en el sector público: especial consideración a la normativa contra el abuso de la temporalidad*, Aranzadi, 2022, pp. 159-184.
- «El acceso al empleo público a la luz de la Ley 20/2021 de reducción de la temporalidad en el empleo público. Especial referencia a la valoración de los méritos», *Revista Vasca de Gestión de Personas*, núm. 22, 2022a, pp. 22-32.

