

Aspectos prácticos en la tramitación de los procedimientos de consolidación y la estabilización como medidas de choque al empleo temporal de las Administraciones Públicas

Máximo RODRÍGUEZ BARDAL

Doctor en Derecho y Funcionario de Carrera de administración local con Habilitación Nacional

Aunque en un primer término los conceptos jurídicos «consolidar» y «estabilizar» empleo temporal podrían parecer gemelos, realmente son múltiples las diferencias que los separan como se analiza en el artículo y por lo tanto estos conceptos jurídicos no se pueden utilizar de forma indiscriminada. Lo cierto es que los conceptos aquí analizados parecen tener un recorrido corto (aunque no poca su importancia) pues en la actualidad ya consta como Proyecto de Ley un documento que todo apunta sea aprobado y que provocará un nuevo análisis de las modificaciones que provocará en los «nuevos» conceptos.

I. Introducción

El 7 de septiembre de 2021 vio la luz el Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público que si bien no supuso un punto de inicio a la transformación del empleo temporal si trajo grandes novedades y un impulso a la transformación interna de las Administraciones Públicas.

El propio Preámbulo del Real Decreto-Ley indica que las Administraciones Públicas, se encuentran marcadas por el aumento de la tasa de temporalidad, que ha llegado al extremo de que casi un treinta por ciento de los empleados públicos en España tienen o han tenido un vínculo profesional temporal con la Administración Pública, esta temporalidad trae consecuencias y afecta al correcto desempeño de la prestación de los servicios públicos y perjudica directamente al propio personal interino o temporal que lleva mucho tiempo desempeñando sus funciones y que desea, como es lógico, la estabilidad profesional.

Esta reforma viene motivada por distintas causas, que justifican su aprobación como es la seguridad jurídica, así como un intento de garantizar la prestación de unos servicios públicos de calidad, frente a la situación actual de incertidumbre que afecta tanto a los empleados temporales como a las administraciones públicas y por lo tanto a las Entidades Locales.

La urgencia de la reforma, obedece a la exigencia derivada de la última jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) y del Tribunal Supremo (TS), que compromete la legislación actual; y al cumplimiento del Plan para la Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), concretamente el componente 11 incorpora como la primera de las medidas de la Reforma la adopción de un nuevo instrumento normativo, para situar la tasa de temporalidad por debajo del 8% en el conjunto de las administraciones públicas españolas.

La reforma publicada en septiembre de 2021 tiene como uno de sus objetivos completar los procesos de estabilización de empleo temporal contemplados en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de 2017 y 2018 con un último proceso de estabilización que afecte a todas las plazas de carácter estructural ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2020 y que no se hayan visto incluidas en los procesos de estabilización de 2017 y 2018 así como ya la iniciada consolidación que vio la luz en la Disposición transitoria cuarta del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

La consolidación y la estabilización tienen un objetivo común: la conversión del empleo temporal en fijo

La consolidación y la estabilización tienen un objetivo común: la conversión del empleo temporal en fijo, si bien, no dan carta blanca al ocupante temporal de la plaza y, además, los procesos se rigen por procedimientos con grandes diferencias que se pasan a analizar a través de las siguientes cuestiones.

Si bien, reiterando lo indicado parece que esta nueva Ley (Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público) va a tener un corto recorrido, pues el día 11 de noviembre de 2021 *in extremis*, el Ministerio de Hacienda y Función Pública ha llegado a un acuerdo con Unidas Podemos, ERC y PNV para reformar la ley del Estatuto Básico del Empleado Público, con el fin de reducir la tasa de temporalidad que existe entre los trabajadores públicos. La principal medida, respecto a lo planteado en el Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público es que los trabajadores interinos que lleven más de cinco años en la misma plaza pasarán a ser fijos sin necesidad de volver a presentarse a la oposición. Según figura en el texto acordado, las Administraciones Públicas tendrán que convocar por el sistema de concurso estas plazas que serán cubiertas con carácter temporal desde antes del 1 de enero de 2016. El documento, que se encuentra en tramitación parlamentaria, señala que este procedimiento tiene «carácter excepcional» y que se realizarán «por una sola vez».

II. ¿En qué normativa se regula la Consolidación de empleo temporal y en cuál la Estabilización de empleo temporal?

La **Consolidación de empleo temporal** se rige y se tramita con arreglo a las disposiciones contenidas en la legislación de régimen local y demás aplicable, en concreto:

- Los artículos 91 y 21.1.g) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).
- Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL).
- Disposición transitoria cuarta del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP).
- Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021.
- Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica.
- Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de Administración Local.

La **Estabilización de empleo temporal** se rige y se tramita con arreglo a las disposiciones contenidas en la legislación de régimen local y demás aplicable, en concreto:

- Los artículos 91 y 21.1.g) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).
- Los artículos 128, 133, 134 y 167 y siguientes del Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL).
- Los artículos 9, 10, 11, 37, 55 a 62, 69 y 70 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP).
- El Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración general del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los funcionarios Civiles de la Administración general del Estado.
- Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de Administración Local.
- Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017 (el artículo 19. Uno 6).
- Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 (el artículo 19. Uno 6).

- Artículo 11 del Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica.
- Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 (la Disposición adicional vigésima tercera y la transitoria cuarta).
- **Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio**, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.

III. ¿Qué requisitos ha de cumplir las plazas para poder integrarse en los procesos de consolidación y estabilización de empleo temporal?

La Disposición Transitoria Cuarta del TREBEP se refiere a los procesos de **Consolidación de empleo temporal**, que tienen carácter extraordinario cuya aplicación requiere de una serie de condicionantes para poder incluir la plaza en el procedimiento:

Los procesos de Consolidación de empleo temporal tienen carácter extraordinario

- Debe tratarse de una vía referida a **puestos de carácter estructural**, que estaban siendo ocupados por empleados temporales.

Las plazas de naturaleza estructural son aquellas insertas en la estructura de la organización municipal y que estén adscritas a actividades que el Ayuntamiento presta con carácter permanente y que ha asumido como propias con independencia de que dependan de una subvención (puestos de administración, oficios, etc., incluso personal de servicios prestados directamente por el Ayuntamiento), por lo que **no** podrían ofertarse puestos cuyo contenido sea coyuntural, como consecuencia de acumulaciones de tareas o de la ejecución de proyectos concretos.

Este concepto «puestos de carácter estructural», puede entenderse dentro de los denominados discrecionales, pues tiene un cierto margen de imprecisión denominado «halo del concepto» o «margen de apreciación» por lo que se recomienda que sea un Técnico o en su caso, el órgano gestor quien motive dentro de los límites legales cuales y porque son los puestos de carácter estructural a consolidar.

- Debe de tratarse de **puestos de trabajo dotados presupuestariamente**, lo cual es obvio, puesto que debe tratarse de puestos existentes que estén desempeñados efectivamente, si bien con carácter interino o temporal. La exigencia de dotación presupuestaria se deberá referir específicamente al puesto actual cuya consolidación se pretende realizar.
- Que **hayan venido estando ocupadas ininterrumpidamente de forma temporal con anterioridad a 1 de enero de 2005**, por lo tanto, esta solución solo alcanza al personal laboral «temporal» o funcionarios interinos que antes de la entrada en vigor del TREBEP

estuviera prestando servicios a la Administración Pública y que además continúen prestándolos en esa condición en el momento de la convocatoria.

Sin embargo, esta forma de «transformación del empleo temporal» además quiere que el desempeño en esa fecha de referencia debe mantenerse en la misma persona, ya que, el reconocimiento a la convocatoria del procedimiento especial, se predica como una excepción y privilegio «ad personam».

Téngase en cuenta que el procedimiento de selección de privilegio para esta clase de personal establece en su regulación una vinculación específica con las funciones desempeñadas; y, ello, proviene precisamente de que la «ratio» de la norma es resolver la situación «personal» de unos concretos empleados públicos.

Puede decirse que el proceso de consolidación al que, como tal, se refiere la Disposición Transitoria Cuarta del TREBEP; tiene la finalidad de consolidar el empleo temporal, que no al personal que haya accedido de forma irregular a la Administración, es decir, el personal «indefinido no fijo en plantilla». Esta disposición ha sido objeto de amplias críticas por toda la doctrina administrativa por su posible inconstitucionalidad.

El **Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio**, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público y las Leyes de Presupuestos Generales mencionadas permiten **Estabilizar empleo temporal**, el cual, para su aplicación se requiere de una serie de condicionantes para poder incluir la plaza en el procedimiento:

- **Que se trate de plazas de carácter estructural.** Este concepto ha de entenderse en idénticos términos al concepto para el proceso de consolidación».
- Que estén **dotados presupuestariamente**; lo cual al igual que en la consolidación del empleo temporal es obvio, puesto que debe tratarse de puestos existentes que estén desempeñados efectivamente, si bien con carácter interino o temporal. La exigencia de dotación presupuestaria se deberá referir específicamente al puesto actual cuya consolidación se pretende realizar.
- Que **hayan venido estando ocupadas ininterrumpidamente de forma temporal**. Por tanto, para poder realizar el proceso de estabilización, entendemos que se deberá justificar que el desempeño de la plaza ha sido ininterrumpido, durante el plazo que establece la Ley que habilita esta posibilidad. Es decir, que durante el período señalado **de tres años anteriores a 31 de diciembre de 2016 o tres años anteriores a 31 de diciembre de 2017**, haya estado ocupado de forma temporal, no definitiva, pese a que la persona o la naturaleza jurídica de la relación temporal en el desempeño del puesto haya cambiado, pero en todo caso debe tratarse de una misma plaza que debe haber estado ocupada temporalmente de forma ininterrumpida durante todo el período establecido.

Se requiere que durante el período señalado de tres años anteriores a 31 de diciembre de 2016 o tres años anteriores a 31 de diciembre de 2017, haya estado ocupado de forma temporal

Y según el artículo 2 del Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público «hayan estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los **tres años anteriores a 31 de diciembre de 2020**».

En relación a cómo ha de interpretarse el inciso «que las plazas hayan estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores a» señalar que afirma la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Única) de 22 de junio de 2001 que «La finalidad de dicho proceso selectivo no es otra que la conversión del empleo temporal en las Administraciones Públicas en empleo fijo, mediante la conversión de los puestos de trabajo que antes venían siendo ocupados por personal interinos por personal fijo, matizando que la conversión de temporal en fijo viene referida no a puestos de trabajo concretos ocupados por personal concreto y determinado, sino a la plaza misma, que deja de ser temporal para convertirse en una plaza cubierta por personal fijo».

La Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Social, Sección 1ª) núm. 1002/2016 de 29 de noviembre es mucho más clara cuando afirma en su fundamento Jurídico 3º «[...]C) Subrayemos que la consolidación de empleo no afecta a una situación "de interinidad" y temporalidad sino a una plaza cubierta en una de esas formas. En el presente caso ambas características coinciden pues la plaza, aunque reclasificada, es la misma, siendo incluso irrelevante que hubiera estado servida por otra persona. De suerte que, si distintos trabajadores hubieran prestado servicios, con carácter interino o temporal a lo largo del período transcurrido desde 2004, la plaza así atendida habría adquirido la condición de objeto de reserva».

En los mismos términos la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Social, Sección 1ª) núm. 1003/2016 de 29 de noviembre declara en su fundamento Jurídico 2º: «[...] En el presente caso ambas características coinciden pues la plaza, aunque reclasificada es la misma siendo relevante su cobertura temporal bien por la actora bien por otras personas, pero en todo caso con carácter temporal. De suerte que, si distintos trabajadores hubieran prestado servicios, con carácter interino o temporal a lo largo del período transcurrido desde 2003, la plaza así atendida habría adquirido la condición de objeto de reserva».

Si a ello le unimos que la finalidad de estos procesos es la estabilización y reducción del empleo temporal, la interpretación del término «ininterrumpido» podría ser extensivo, admitiendo la existencia de breves plazo de tiempo de vacancia de la plaza a lo largo del período comprendido dentro de los 3 años anteriores al plazo mencionado.

Lo relevante para poder acudir a un proceso de estabilización de empleo es que la plaza esté cubierta temporalmente pudiendo haberlo sido por distintos trabajadores durante los tres años anteriores al plazo indicado. Debe tenerse presente que lo que se estabiliza es la plaza y no las personas que la ocupan. Por ello, es posible que haya habido pequeños lapsos de tiempo en que la plaza haya estado vacante entre la finalización de un contrato y el comienzo del siguiente.

Lo relevante para poder acudir a un proceso de estabilización de empleo es que la plaza esté cubierta temporalmente

Por lo tanto, si una plaza ha sido ocupada por varias personas en los últimos años de forma consecutiva no supondrá impedimento para que sea una de las plazas que entren dentro de la tasa adicional para estabilización.

Sobre esta cuestión se ha pronunciado la *Secretaría de Estado de Función Pública del Ministerio de Hacienda y Función Pública*, en su documento denominado «**Criterios comunes para la aplicación del proceso de estabilización derivado de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2017**», en el cual manifiesta lo siguiente:

«En los ámbitos en los que en los tres años anteriores al 31 de diciembre de 2016 haya existido personal interino o temporal que no ocupara puesto con dotación referenciada, pero cuya prestación de servicios respondiera a necesidades estructurales y exista la cobertura presupuestaria necesaria para ello y sin que se haya tratado de la ejecución de programas de naturaleza temporal o limitada, estas plazas serán también computadas a efectos de este proceso. Como es lógico, en el momento de la convocatoria concreta se deben ofertar puestos concretos, ya sea utilizando vacantes preexistentes, ya sea dado de alta nuevos puestos, sin que ello suponga incremento de masas salarial».

Asimismo, añade:

«Lo que debe ser objeto de cómputo son las plazas, no las personas. Es decir, si una plaza o dotación ha sido ocupada por dos o más interinos distintos en los últimos años, de forma consecutiva o con alguna interrupción en los términos antes indicados, ello no es ningún obstáculo para que se compute entre las plazas a convocar. Y a la inversa, si dos interinos se han estado alternando para cubrir una misma plaza o dotación, se debe computar como una única plaza».

Pero, además de los requisitos ya indicados, ¿las plazas deben de estar incluidas dentro de la Relación de Puestos de Trabajo de la Administración?

Para la tramitación de la **Consolidación de empleo temporal** revisada la normativa de aplicación, ningún precepto se pronuncia acerca de que las plazas deban o no deban estar incluidas dentro de la RPT, *sensu contrario* ocurre con la **Estabilización del empleo temporal**, pues de forma expresa el Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público indica literalmente «estén o no dentro de las relaciones de puestos de trabajo, plantillas u otra forma de organización de recursos humanos que estén contempladas en las distintas Administraciones Públicas», por lo tanto, se deduce que las plazas que se pretenden estabilizar no han de estar incluidas en la RPT de forma preceptiva a tenor de lo mencionado.

Y por último en relación a las plazas, ¿pueden incluirse los «indefinidos no fijos» por sentencia judicial dentro de la oferta de empleo público extraordinaria?

En los procesos de **Consolidación de empleo temporal** solo es posible la aplicación de esta disposición al personal laboral «temporal», que se constituye en una categoría diferente al «indefinido», conforme determina el artículo 11.1 TREBEP. Lo cual es lógico, pues la figura del

indefinido supone el reconocimiento de una actuación ilegal de la Administración; y, por respeto a los principios constitucionales del acceso al empleo público, su situación no puede ser beneficiada en forma alguna. El único beneficio que obtienen es el poder seguir desempeñando su puesto de trabajo hasta su cobertura legal, cesando en el mismo de forma inmediata y sin derecho a indemnización alguno conforme ha reconocido la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, por lo tanto, está excluido del ámbito de aplicación de esta disposición el personal laboral «indefinido no fijo».

En los procesos de **Estabilización de empleo temporal** si se trata de personal laboral declarado por sentencia judicial como indefinido no fijo, no sería incluíble en la tasa adicional para la estabilización de empleo temporal. La LPGE 2021 en su artículo 19.Uno.6 ya prevé que no computan para el límite máximo de tasa de reposición de efectivos al indicar que «Las plazas correspondientes al personal declarado indefinido no fijo por sentencia judicial». En el mismo sentido, el artículo 19.Uno.4 de la LPGE 2017, y el artículo 19.Uno.7 de la LPGE 2018. Estas plazas correspondientes al personal declarado indefinido no fijo por sentencia, por tanto, no se incluyen en las tasas adicionales para estabilización de empleo temporal (ni en la LPGE 2017 ni en la LPGE 2018, y hay que entender también en el RDL 14/2021), si bien no computan para el límite máximo de la tasa de reposición de efectivos aplicable en cada Administración, con lo que pueden incorporarse a la oferta de empleo público de 2021 sin que se vean limitadas por dicha tasa de reposición.

IV. Tres modalidades de tasa adicional de empleo temporal, entre ellas, la consolidación y la estabilización

Las modalidades de tasa adicional para estabilización del empleo temporal que introdujo la Ley 3/2017, 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, son las siguientes:

1. En la primera se pretende estabilizar el empleo para algunos de los sectores de actividad considerados prioritarios que son: Educación, Sanidad, Administración de Justicia, Servicios sociales, Policía Local, Gestión tributaria y recaudación e Inspección de servicios y actividades. En estos sectores, las Administraciones podrán disponer de una tasa adicional para estabilización de empleo temporal que incluirá hasta el 90% de las plazas que, estando dotadas presupuestariamente, y que hayan estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2016.

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

2. La segunda modalidad de «tasa de reposición adicional» tiene como objeto la «estabilización» del empleo temporal en cualquiera de los sectores de actividad de las Administraciones Públicas, de aquellas plazas que cumpla los términos previstos en la disposición transitoria cuarta del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TRLEBEP) (**consolidación de empleo temporal**).
3. Se autoriza un tercer proceso de estabilización de empleo público. Así, adicionalmente a los procesos de estabilización que regularon los artículos 19.uno.6 de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017 y 19.uno.9 de la Ley 6/2018, de

3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, se autoriza una tasa adicional para la estabilización de empleo temporal que incluirá las plazas que cumplan los requisitos indicados en las leyes de presupuestos y el Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público **(estabilización de empleo temporal)**.

V. ¿Cuál es el plazo máximo para publicar en el Diario Oficial correspondiente la Oferta de Empleo Público extraordinaria en Consolidación de empleo temporal y en cual la Estabilización de empleo temporal?

No existe, actualmente plazo máximo para tramitar la publicación de la OEP de la **Consolidación de empleo temporal**.

No están limitados temporalmente, por lo que podrán aplicarse mientras se encuentre vigente la norma que los regula (la Disposición Transitoria Cuarta TREBEP), pero no dispondrán de la tasa de reposición adicional para su inclusión en la OEP, salvo que se integren en los procesos de estabilización de empleo temporal mientras estén vigentes; por lo que, después de 2021, se pueden seguir llevando a cabo estos procesos de consolidación, pero consumirán la tasa de reposición ordinaria de la entidad.

No existe, actualmente plazo máximo para tramitar la publicación de la OEP de la Consolidación de empleo temporal

Quiere ello decir que cuando las plazas que pueden ser objeto de consolidación cumplan, asimismo, los requisitos para poder ser integradas en procesos de estabilización de empleo temporal del Real Decreto-ley 14/2021, podrán integrarse en dichos procesos y disponer de la tasa de reposición adicional. En caso contrario, el proceso de consolidación se vinculará a la OEP ordinaria; si bien nada impide que las convocatorias y procesos selectivos de ambos procesos puedan tramitarse conjuntamente.

Sobre esta cuestión se ha pronunciado la Secretaría de Estado de Función Pública del Ministerio de Hacienda y Función Pública, en su documento denominado «Criterios comunes para la aplicación del proceso de estabilización derivado de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2017», en el cual manifiesta lo siguiente:

«La oferta de empleo público en la que se autorice la convocatoria de estos procesos de estabilización podrá determinar que las plazas correspondientes a los mismos se acumulen a los procesos selectivos ordinarios de reposición de personal de los mismos cuerpos o categorías profesionales, pudiendo por ello existir por tanto una misma convocatoria con unos mismos ejercicios y méritos a valorar, o por el contrario que la plazas del proceso de estabilización y las de reposición de efectivos se articulen

de forma separada o independiente, con diferentes sistemas de valoración, si bien en ambos casos deben ser procesos de libre concurrencia.

Las opciones anteriores serán objeto de consideración en el marco de la negociación colectiva en cada ámbito afectado, atendiendo además a la continuación de los procesos de promoción interna del personal fijo y de los sistemas de valoración que se vengán aplicando a los mismos, dado que las plazas convocadas por este turno no se computan en tasa de reposición».

Sin embargo, como veremos a continuación, la normativa actual es clara y para la tramitación de la **Estabilización del empleo temporal** sí existe límite temporal para la publicación de la OEP en el Diario Oficial correspondiente.

Con carácter excepcional el Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio amplía hasta el 31 de diciembre de 2021 el plazo para aprobar y publicar los procesos de estabilización de empleo temporal a que se refieren las disposiciones adicionales vigésima novena, trigésima y trigésima primera de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018. En los demás extremos estos procesos se atenderán a los requisitos y condiciones establecidos en dicha disposición adicional (Disposición Transitoria 4ª de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021).

Los procesos selectivos para la cobertura de plazas incluidas en las ofertas de empleo público aprobadas en el marco de los procesos de estabilización de empleo temporal previstos en el artículo 19.uno.6 de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, y 19.uno.9 de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, cuya convocatoria hubiere sido publicada en los respectivos diarios oficiales con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, seguirán ejecutándose con arreglo a las previsiones de las respectivas convocatorias. La resolución de estos procesos selectivos deberá finalizar antes del 31 de diciembre de 2024.

El Real Decreto-Ley 14/2021, de 6 de julio, incluye medidas concretas a aplicar en los procesos de estabilización de empleo temporal. Para evitar demoras y dilaciones, se establecen los siguientes hitos temporales:

Aprobación y publicación de la OEP	Antes del 31 de diciembre de 2021
Convocatoria de los procesos selectivos incluidos en la OEP	Antes de 31 de diciembre de 2022
Resolución de los procesos selectivos	Antes de 31 de diciembre de 2024

VI. ¿Qué requisitos han de tener los procesos selectivos para consolidar y estabilizar empleo temporal?

Según la normativa que regula la **Consolidación del empleo temporal**, los procesos selectivos van a tener las siguientes peculiaridades:

La Disposición Transitoria Cuarta del TREBEP señala:

«1. Las Administraciones Públicas podrán efectuar convocatorias de consolidación de empleo a puestos o plazas de carácter estructural correspondientes a sus distintos

cuerpos, escalas o categorías, que estén dotados presupuestariamente y se encuentren desempeñados interina o temporalmente con anterioridad a 1 de enero de 2005.

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

3. El contenido de las pruebas guardará relación con los procedimientos, tareas y funciones habituales de los puestos objeto de cada convocatoria. En la fase de concurso podrá valorarse, entre otros méritos, el tiempo de servicios prestados en las Administraciones Públicas y la experiencia en los puestos de trabajo objeto de la convocatoria. Los procesos selectivos se desarrollarán conforme a lo dispuesto en los apartados 1 y 3 del artículo 61 del presente Estatuto».

Los procesos selectivos se desarrollarán conforme a lo dispuesto en los apartados 1 y 3 del artículo 61 del TREBEP.

«1. Los procesos selectivos tendrán carácter abierto y garantizarán la libre concurrencia, sin perjuicio de lo establecido para la promoción interna y de las medidas de discriminación positiva previstas en este Estatuto. Los órganos de selección velarán por el cumplimiento del principio de igualdad de oportunidades entre sexos.

3. Los procesos selectivos que incluyan, además de las preceptivas pruebas de capacidad, la valoración de méritos de los aspirantes sólo podrán otorgar a dicha valoración una puntuación proporcionada que no determinará, en ningún caso, por sí misma el resultado del proceso selectivo».

Los procesos selectivos tendrán carácter abierto y garantizarán la libre concurrencia

Por lo tanto, respecto al proceso selectivo, la norma exige que se desarrollen conforme a lo dispuesto en los apartados 1 y 3 del artículo 61 del TREBEP, de lo que se deduce, entre otras cuestiones, la exclusión de procesos selectivos restringidos, por cuanto esta norma establece como principio que los procesos selectivos tendrán carácter abierto y garantizarán la libre concurrencia, y por otro lado, el proceso se deberá desarrollar mediante el sistema de concurso-oposición, ya que la Disposición transitoria cuarta del TREBEP establece claramente la existencia de unas pruebas selectivas y una fase de concurso.

En cuanto a las **pruebas selectivas**, la norma no concreta las que hay que realizar, aunque sí dice que deben guardar relación con los procedimientos, tareas y funciones habituales de los puestos objeto de cada convocatoria. De esto deducimos que las pruebas a realizar se pretenden que sean eminentemente prácticas; se trata de acreditar la capacidad del aspirante al puesto en concreto, por lo que, perfectamente se pueden establecer pruebas que traten de valorar los

conocimientos y destrezas del aspirante con respecto al puesto.

Las pruebas podrán consistir en la comprobación de los conocimientos y la capacidad analítica de los aspirantes, expresados de forma oral o escrita, en la realización de ejercicios que demuestren la posesión de habilidades y destrezas, en la comprobación del dominio de lenguas extranjeras y, en su caso, en la superación de pruebas físicas.

En la fase de concurso podrá valorarse, entre otros méritos, el tiempo de servicios prestados en las Administraciones Públicas y la experiencia en los puestos de trabajo objeto de la convocatoria. En cualquier caso, los criterios a valorar deben ser objetivos y referidos al ejercicio de una función concreta en un determinado tipo de puesto en cualquier Administración Pública. Si bien, las prestadas ante la propia Entidad Local también serán valorables, pero en cuanto a que se trata de una Administración Pública como otra cualquiera.

En la fase de concurso podrá valorarse, entre otros méritos, el tiempo de servicios prestados en las Administraciones Públicas y la experiencia

La Sentencia del TC de 2 de junio de 2003 indica que la finalidad de consolidar el empleo público temporal no puede considerarse *a priori* constitucionalmente ilegítima (FJ 5º), ya que pretende conseguir estabilidad en el empleo para quienes llevan un período más o menos prolongado de tiempo desempeñando satisfactoriamente las tareas encomendadas; ni por lo tanto lo será tampoco la previsión de valorar en la fase de concurso los servicios prestados como experiencia previa del personal afectado. Y añade que «...La valoración como mérito de la antigüedad o experiencia previa no puede estimarse, pues, como una medida desproporcionada, arbitraria o irrazonable a esa finalidad de consolidación del empleo temporal y, aunque efectivamente establece una desigualdad, esta viene impuesta en atención a un interés público legítimo y no responde al propósito de excluir a nadie de la posibilidad efectiva de acceso a la función pública».

Por otro lado, la Sentencia del TS de 22 de enero de 2014 señala que «... el proceso denominado de consolidación no excluye el sistema selectivo de oposición, antes bien, incluye el mismo, si bien añadiendo la fase de concurso. ...».

Y en cuanto a la posibilidad de establecer mayor puntuación al tiempo de servicios prestado en la Administración convocante, la propia dicción de la Disposición Transitoria Cuarta del TREBEP parece indicar tal posibilidad al distinguir entre «el tiempo de servicios prestados en las Administraciones Públicas» y «la experiencia en los puestos de trabajo objeto de la convocatoria», ahora bien, habrá que tener en cuenta lo establecido en la Sentencia del TC de 28 de abril de 2016:

«En cuanto al derecho de acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos del art. 23.2 CE, se trata (...) de un derecho de configuración legal "que supone que las normas reguladoras del proceso selectivo han de asegurar a los ciudadanos una situación jurídica de igualdad en el acceso a las funciones públicas, con la inmediata

interdicción de requisitos de acceso que tengan carácter discriminatorio (...), o de referencias individualizadas (...)" . No obstante, en determinados supuestos extraordinarios, se ha considerado acorde con la Constitución que, en procesos selectivos de acceso a funciones públicas, se establezca un trato de favor en relación a unos participantes respecto de otros. Esta excepción a la regla general se ha considerado legítima en supuestos verdaderamente singulares, en los que las especiales circunstancias de una Administración y el momento concreto en el que se celebraban estas pruebas, justificaban la desigualdad de trato entre los participantes, beneficiando a aquéllos que ya habían prestado en el pasado servicios profesionales en situación de interinidad en la Administración convocante. Estos supuestos varían desde la celebración de pruebas restringidas (...) a pruebas en las que se primaba de manera muy notable los servicios prestados en la Administración, pero en uno y otro caso, ha existido siempre justificación de las singulares y excepcionales circunstancias que de manera expresa se explicaban en cada una de las convocatorias (...). En definitiva, para que sea constitucionalmente legítimo establecer un proceso selectivo restringido o uno en el que se prime notablemente un determinado mérito en relación a otros, debe existir una justificación amparada en una situación excepcional, ya que en otro caso, la desigualdad de trato lesionaría el art. 23.2 CE (...).

Se admite por esa misma doctrina constitucional que la excepcionalidad de la medida se justifique "en la singular, puntual y transitoria necesidad de tener que poner en funcionamiento una nueva forma de organización de las Administraciones autonómicas resultante de la asunción de competencias que antes correspondían al Estado"; también se exige, "en segundo término, la limitación de acudir por una sola vez a estos procedimientos excepcionales. Y, finalmente, la reserva de ley, que exige la aprobación mediante norma con este rango legal de la cobertura necesaria para la convocatoria de dichos procesos selectivos" (...).

Por último, en cuanto a la previa valoración de los servicios prestados a la Administración (...), "este Tribunal ha reconocido que 'la consideración de los servicios prestados no es ajena al concepto de mérito y capacidad, pues el tiempo efectivo de servicios puede reflejar la aptitud o capacidad para desarrollar una función o empleo público y, suponer, además, en ese desempeño, unos méritos que pueden ser reconocidos y valorados' (...). Pero no puede llegar a convertirse en un requisito que excluya la posibilidad de concurrencia de terceros, ni tener una dimensión cuantitativa que rebase el "límite de lo tolerable" (...). Por ello (...) serían admisibles unas pruebas de acceso a la función pública de personal laboral fijo "cuya excepcionalidad cabría entender que consistiría en la previsión de que se valorasen los servicios efectivos prestados como personal laboral y las pruebas selectivas superadas para acceder a tal condición, pero que no quedaría excluida de raíz la concurrencia de otras personas que no hubieran prestado aquel tipo de servicios (...)"».

Entendemos posible que se discrimine, no sobre el tiempo de servicios prestados en diferentes Administraciones, sino sobre el tiempo en que se ha ocupado el

Esto es, entendemos posible que se discrimine, no sobre el tiempo de servicios prestados en diferentes Administraciones, sino sobre el tiempo en que se ha ocupado el concreto puesto de trabajo; y siempre que tal discriminación no impida el acceso a la función pública de quienes no hayan ocupado previamente dicho puesto.

Una vez sentado lo anterior, además, entendemos que en el caso del personal funcionario es preceptiva la existencia de un temario mínimo, de conformidad con lo establecido en el art. 8 del RD 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el Procedimiento de Selección de los Funcionarios de Administración Local; norma que tiene el carácter de básica. Y en el caso del personal laboral, consideramos aconsejable un temario concreto, dado que en caso contrario puede ser impugnado el proceso, al desconocer los aspirantes los conocimientos precisos para poder superar las pruebas.

Según la normativa que regula la **Estabilización del empleo temporal**, los procesos selectivos van a tener las siguientes peculiaridades:

Los procesos deben ser de libre concurrencia, pues según Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público se indica que «garantizará el cumplimiento de los principios de libre concurrencia, igualdad, mérito, capacidad y publicidad», lo que obliga a que los procesos sean abiertos, y que los funcionarios o personal temporal que los ocupe, deba aprobar el proceso selectivo.

El artículo 133, del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril indica:

«El procedimiento de selección de los funcionarios de Administración Local se ajustará a la legislación básica del Estado sobre función pública, y se establecerá teniendo en cuenta la conexión entre el tipo de pruebas a superar y la adecuación a los puestos de trabajo que se hayan de desempeñar, incluyendo a tal efecto las pruebas prácticas que sean precisas».

Añade el 134 TRRL:

«1. Las convocatorias serán siempre libres. No obstante, podrán reservarse para promoción interna hasta un máximo del 50 por 100 de las plazas convocadas para funcionarios que reúnan la titulación y demás requisitos exigidos en la convocatoria.

2. Serán aplicables las normas de la presente Ley, y las que dicte el Estado en uso de las autorizaciones contenidas en los artículos 98.1 y 100.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril; en lo no previsto en ellas, la reglamentación que para el ingreso en la función pública establezca la respectiva Comunidad Autónoma, y supletoriamente, el Real Decreto 2223/1984, de 19 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento general de ingreso del personal al servicio de la Administración del Estado».

En concreto se prevé un sistema de concurso oposición con una valoración en la fase de concurso de un cuarenta por ciento de la puntuación total, en la que se tendrá en cuenta

mayoritariamente la experiencia en el cuerpo, escala, categoría o equivalente de que se trate en el marco de la negociación colectiva establecida en el artículo 37.1.c) del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

Sobre la posibilidad de valorar como méritos los servicios en el mismo puesto de trabajo, la Secretaría de Estado de Función Pública del Ministerio de Hacienda y Función Pública, en sus Criterios comunes para la aplicación del proceso de estabilización derivado de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2017, señalaba:

«Dadas las características del proceso de estabilización, puede resultar conveniente que los servicios prestados a valorar sean únicamente los correspondientes a la misma categoría profesional o cuerpo de funcionarios, o al menos que exista una graduación que permita valorar en mayor medida los servicios prestados en la misma categoría o cuerpo. En cambio, y para un mismo tipo de trabajo o funciones concretas, no procede diferenciar la puntuación dependiendo de la administración para la que se prestaron los servicios, salvo que existan circunstancias objetivas que justifiquen lo contrario y así se hubiera acordado en negociación colectiva».

En cuanto a la valoración de los servicios prestados en la entidad local, hay que tener en cuenta que la experiencia como mérito valorable lo es con relación a la actividad desarrollada para cualquier Administración, lo que incluye obviamente la Administración en la que se prestaron esos servicios y que convoca también el puesto de personal laboral. Ahora bien, deberá configurarse tales méritos con un carácter abstracto y objetivo, de modo que toda restricción o discriminación, injustificada, en el derecho de acceso al empleo público debe ser rechazada. Por lo tanto, no es posible valorar mayor puntuación al tiempo de servicios prestado en la Administración convocante.

La experiencia como mérito valorable lo es con relación a la actividad desarrollada para cualquier Administración

Este criterio es el seguido por la jurisprudencia, como entre otras muchas, la STSJ de Castilla y León de 30 de junio de 2003, que afirma que la distinta valoración de la experiencia profesional en función de que se trate de servicios prestados en la Administración del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma o de otras Administraciones situadas fuera de su territorio suponen una vulneración del derecho a la igualdad (lo que puede extrapolarse al ámbito de las Administraciones Locales). Se añade en la sentencia que:

«(...) lo esencial es que no procede hacer diferenciaciones como las aquí debatidas, según quien sea la Administración en la que se ha prestado los servicios, prescindiendo de la experiencia y de la valoración de los conocimientos adquiridos en el ejercicio de una determinada profesión sanitaria».

Por lo tanto, es admisible la valoración de la experiencia así desarrollada con relación a la Administración que convoca el puesto de personal laboral o funcionario, pero igualmente deberán ser valorados los servicios prestados para otras Administraciones Públicas con relación a un mismo

objeto de prestación de servicios, incurriendo en otro caso —si es valorada sólo tal experiencia en la Administración convocante—, en una conducta discriminatoria y como tal no admisible.

Una vez sentado lo anterior, además, entendemos que para las Entidades Locales a tenor de la Disposición adicional primera del Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público elimina la obligación de un temario mínimo pues el tercer párrafo del artículo 6 del Real Decreto mencionado indica de forma expresa que «Los procesos de estabilización de empleo temporal en el ámbito local se regirán por lo dispuesto en el artículo 2. No serán de aplicación a estos procesos lo dispuesto en los artículos 8 y 9 del Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de Administración Local».

VII. ¿Existe pronunciamiento expreso para compensar económicamente a la persona que finalmente no supere el proceso selectivo que ocupaba referente a la plaza que se estabiliza o consolida?

Únicamente en relación a este extremo se ha pronunciado el Legislador para el caso de la Estabilización del empleo temporal.

Indica el artículo 2.6 Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público que:

«Corresponderá una compensación económica, equivalente a veinte días de retribuciones fijas por año de servicio, prorrateándose por meses los periodos de tiempo inferiores a un año, hasta un máximo de doce mensualidades, para el personal funcionario interino o el personal laboral temporal que, estando en activo como tal, viera finalizada su relación con la Administración por la no superación del proceso selectivo de estabilización.

En el caso del personal laboral temporal, dicha compensación consistirá en la diferencia entre el máximo de veinte días de su salario fijo por año de servicio, con un máximo de doce mensualidades, y la indemnización que le correspondiera percibir por la extinción de su contrato, prorrateándose por meses los períodos de tiempo inferiores a un año. En caso de que la citada indemnización fuere reconocida en vía judicial, se procederá a la compensación de cantidades.

La no participación del candidato o candidata en el proceso selectivo de estabilización no dará derecho a compensación económica en ningún caso».

El trabajador temporal cuyo puesto se ha convocado en un proceso de estabilización de empleo temporal y no ha superado las pruebas selectivas, debe cesar

Además, respecto a esta cuestión referente a los efectos para los trabajadores temporales que ocupan puestos que han sido objeto de convocatoria en procesos de estabilización de empleo temporal y que no han superado las pruebas correspondientes, se ha pronunciado la Secretaría de Estado de Función Pública en sus citados criterios comunes, manifestando lo siguiente:

«Una vez finalizado el procedimiento y nombrados los nuevos funcionarios de carrera o formalizados los contratos de trabajo de personal fijo (o si ya viniesen prestando servicios en la Administración, la novación de sus contratos de trabajo), los aspirantes seleccionados podrán tomar posesión de la plaza produciéndose el cese en el mismo momento de la persona que en su caso la viniere desempeñando de forma temporal o interina. Dado que, por las características del proceso, es posible que esta persona haya resultado adjudicataria de otra plaza, se considera aconsejable que se articule previamente que estos cese y tomas de posesión tengan lugar de forma coordinada.

Dado que la vinculación del interino o del temporal es exclusivamente con la plaza desempeñada, debe procederse al cese, sin perjuicio de que su experiencia profesional pueda ser valorada en futuras necesidades de personal temporal que se encuentren justificadas. Si el contratado temporal no ha obtenido plaza en el proceso, se recuerda que su cese debe ir precedido de un plazo de preaviso. En el caso del personal que preste servicios de forma estacional o de temporada, el cese se producirá comunicándole la extinción de su relación de servicios con la Administración. En cualquier caso, las actuaciones de estabilización que se lleven a cabo deben requerir que exista la oportuna cobertura presupuestaria».

Por tanto, queda claro que el trabajador temporal cuyo puesto se ha convocado en un proceso de estabilización de empleo temporal y no ha superado las pruebas selectivas, debe cesar en su puesto, quedando desvinculado de la Administración.

En cuanto a las **consecuencias de esta extinción de la relación laboral temporal**, el Tribunal Supremo en su sentencia de 28 de marzo de 2017 (Sala Cuarta, de lo Social, Sentencia 257/2017 de 28 Mar. 2017, Rec. 1664/2015), sienta doctrina al respecto, señalando en su Fº Jº 3, apartado cuarto:

«(...) la figura jurídica del contrato indefinido-no fijo es diferente del contratado temporal y del fijo, lo que plantea el problema de cuál debe ser la indemnización que le corresponda por la rescisión de su contrato por la cobertura reglamentaria de la plaza ocupada, por cuanto, al no tratarse de un contrato temporal, parece insuficiente la que hasta ahora le hemos venido reconociendo con base en el art. 49-1-c) del ET, pues, dadas las causas que han motivado la creación de esta institución, parece necesario reforzar la cuantía de la indemnización y reconocer una superior a la establecida para la terminación de los contratos temporales, pues el vacío normativo al respecto no justifica, sin más, la equiparación del trabajador indefinido-no fijo a temporal como hemos venido haciendo.

Cuarta. Tal como hemos señalado, la ausencia de un régimen jurídico propio del contrato indefinido no fijo, que el EBEP se ha limitado a reconocer sin establecer la pertinente regulación de sus elementos esenciales —en este caso, el régimen

extintivo— obliga a la Sala a resolver el debate planteado en torno a la indemnización derivada de la extinción de tal contrato, cuando la misma se produce por la cobertura reglamentaria de la plaza. En este sentido, acudiendo a supuestos comparables, es acogible la indemnización de veinte días por año de servicio, con límite de doce mensualidades, que establece el artículo 53.1-b) del ET en relación a los apartados c) y e) del artículo 52 del mismo texto legal para los supuestos de extinciones contractuales por causas objetivas. La equiparación no se hace porque la situación sea encajable exactamente en alguno de los supuestos de extinción contractual que el referido artículo 52 ET contempla, por cuanto que ese encaje sería complejo, sino porque en definitiva la extinción aquí contemplada podría ser asimilable a las que el legislador considera como circunstancias objetivas que permiten la extinción indemnizada del contrato».

VII Conclusiones

I.

A la vista de todo lo indicado, aunque en un primer término los conceptos jurídicos «consolidar» y «estabilizar» empleo temporal podrían parecer gemelos, realmente son múltiples las diferencias que los separan como se ha analizado y por lo tanto no se pueden utilizar de forma indiscriminada uno y otro concepto jurídico, pues entre otros aspectos los procesos de estabilización de empleo temporal actualmente regulados en el Real Decreto-ley 14/2021 (norma básica y, por lo tanto, aplicable a las Entidades Locales) están ligados a la autorización de una tasa de reposición adicional que permite ofertar dichos puestos sin las limitaciones de la tasa de reposición ordinaria, sin embargo, los procesos de consolidación regulados principalmente en la Disposición Transitoria Cuarta del TREBEP no dispondrán de la tasa de reposición adicional para su inclusión en la OEP, por lo que, después de 2021, consumirán tasa de reposición ordinaria de la entidad. Si bien, la nota común es que ambos tienen un objetivo común, la transformación de empleo temporal estructural en fijo, reconociendo determinadas expectativas a aquellos cuyos puestos van a ser consolidados o estabilizados.

Por último, se recalca una diferencia trascendental pues mientras la Disposición Transitoria Cuarta del TREBEP establece, la posibilidad (nunca la obligación) de las Administraciones públicas de realizar estas convocatorias para la consolidación de empleo temporal, pues dice que «las Administraciones Públicas podrán efectuar convocatorias de consolidación de empleo» la estabilización del empleo es una obligación a tenor de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Supremo que compromete la legislación actual; si bien en ambos casos se recuerda que toda actuación de las Administraciones Públicas, y por lo tanto de las Entidades Locales ha de estar inspirado en la consecución de los «intereses generales» enunciados en el vertebrador, inspirador y transversal artículo 103 de la Carta Magna, siendo en consecuencia recomendable tramitar no solo la imposición legal de la tramitación de la estabilización del empleo público sino también la consolidación del empleo temporal para conseguir finalmente unas Administraciones con solidez gracias al alto elevado de empleo «fijo».

Lo cierto es que los conceptos aquí analizados parecen tener un corto recorrido (aunque es no poca su importancia) pues en la actualidad ya consta como Proyecto de Ley un documento que todo apunta sea aprobado y que provocará el análisis de «nuevos» conceptos.