

El Sr. Alcalde del Ayuntamiento de -----, solicita un informe jurídico relativo a varias cuestiones sobre el proceso de estabilización de plazas.

ANTECEDENTES

En su escrito de petición de informe dirigido a este Servicio de Asistencia y Asesoramiento a Entidades Locales el Sr. Alcalde del Ayuntamiento de ----- expone:

“Con relación a la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, rogamos nos envíen informe aclaratorio de las siguientes cuestiones:

- Puestos estructurales (Que puestos se consideran estructurales, teniendo en consideración que en este Ayuntamiento se prestan servicio de ayuda a domicilio, limpieza de colegios y edificios públicos, socorristas, mantenedores de parques..., puestos que hasta la fecha vienen contratándose de forma temporal mediante Planes de activación de empleo) ¿Tienen que estabilizarse? ¿qué ocurre con los que no están todo el año pero sí todos los años estacionalmente?*
- De los puestos que haya que estabilizar, ¿qué puestos tienen que ir a concurso por la D.A. 6ª y cuáles al concurso oposición del art. 2? ¿Es obligatorio una u otra opción según el tiempo que lleven ocupándose los puestos, aunque sea con distintos trabajadores y con planes de empleo o es negociable con las organizaciones sindicales?*
- Aquellos puestos que se encuentren ocupados de forma temporal desde antes del 01 de enero de 2005, ¿se estabilizarían por*

la Ley 20/2021, les sería de aplicación la disposición transitoria cuarta del TREBEP? ¿Es optativa la forma de estabilización?

En -----, a fecha de firma electrónica

EL ALCALDE,

-----”

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA: Como cuestión previa, conviene diferenciar los conceptos teóricos de plaza y puesto de trabajo, dado que pese a que erróneamente se usen como sinónimos, no son coincidentes.

La plaza hace referencia al “*cuerpo, escala, categoría o equivalente de que se trate*”, es decir, es una referencia abstracta a un conjunto de funciones, tareas o capacidades que potencialmente pueden realizar las personas pertenecientes al mismo. Por ejemplo, subescala de auxiliar administrativo, de la escala de administración general de una entidad local; u oficial de mantenimiento.

Mientras que el puesto hace referencia a lo concreto, identificado en la RPT, en el que se realizan todas o algunas de las tareas del cuerpo, escala o categoría. De esta forma, el auxiliar administrativo puede estar en urbanismo, intervención, personal, o en un museo o biblioteca. Incluso pueden existir puestos o mandos intermedios con una clasificación diferente (jefe de sección o negociado).

Dicho esto, no es menos cierto que toda plaza comporta también un puesto (y una persona que lo ocupa), pero una plaza (cuerpo, escala o categoría) puede corresponder a puestos diferentes. Y un puesto puede ser ocupado por empleados de diferentes cuerpos o categorías si la RPT lo permite.



Así las cosas, el acceso al empleo público debe realizarse desde la perspectiva de la plaza, y no del puesto. Se accede a oficial de mantenimiento, y no a capataz o jefe de la brigada.

En línea con lo dicho, el artículo 2 de la Ley 20/2021 cuando regula los méritos dice: *“se tendrá en cuenta mayoritariamente la experiencia en el cuerpo, escala, categoría o equivalente de que se trate”*, y como requisito para estar incluido en el proceso cita en su artículo 2 a las *“plazas de naturaleza estructural”*. También la Disp. Adic. 6ª y la Disp. Adic. 8ª hacen referencia a *“plazas”*.

Por tanto, el requisito para la inclusión en el proceso de estabilización lo debe tener la plaza, dado que se estabilizan plazas, no personas, de ahí que resulte posible que la plaza haya estado ocupada temporalmente por diferentes personas en el tiempo.

SEGUNDA: Respondiendo a la primera de las cuestiones, el artículo 2.1 de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público habilita para las entidades locales¹, una tasa adicional para la estabilización de empleo temporal, *“que incluirá las plazas de naturaleza estructural que, 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 y estando dotadas presupuestariamente, hayan estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2020 (es decir, desde el 31 de diciembre de 2017)”*.

Respecto de estas plazas se determina el desarrollo de un procedimiento de concurso-oposición, fijándose el desarrollo y forma de valoración de las distintas fases.

¹ La Ley habla de habilitar una tasa adicional para estabilización, lo cual supone que, en puridad, la estabilización no es en sí misma obligatoria para la Administración, que estabilizará o no, en función de su potestad de auto-organización legalmente reconocida a las Entidades Locales.



Excepcionalmente, la disposición adicional sexta se refiere a la convocatoria especial de estabilización de empleo temporal de larga duración (anteriores a 1 de enero de 2016), por el procedimiento de concurso.

En ambos casos, la ley se refiere a plazas de naturaleza estructural, que cuenten con dotación presupuestaria. Deben darse simultáneamente ambas condiciones, de manera que, según el artículo 2.5 de la Ley 20/2021, no podrá derivarse de estos procesos, en ningún caso, “*incremento de gasto ni de efectivos*”.

En el supuesto planteado por el Ayuntamiento de -----, habrá de examinarse la situación de cada una de las plazas, a fin de verificar si se trata de plazas de contenido estructural y dotadas presupuestariamente, para poder determinar qué plazas, en su caso, han de ser objeto de convocatoria con arreglo a la citada Ley 20/2021.

En todo caso, no cumplirán estos requisitos ni las plazas carentes de dotación en el presupuesto del Ayuntamiento, ni aquellas que no tienen carácter estructural (por ejemplo, por ser financiadas con subvenciones de otras administraciones, respondiendo al desarrollo de funciones meramente temporales o coyunturales, que no son propias del Ayuntamiento y por tanto no se encuentran insertas en la estructura de la organización del Ayuntamiento, al no estar adscritas a actividades permanentes de la entidad).

Por otra parte, y hasta tanto se emitan criterios interpretativos que ofrezcan luz sobre determinados aspectos de la Ley 20/201, entendemos de interés para el Ayuntamiento tener en cuenta las indicaciones contenidas en la *Resolución de la Secretaría de Estado de Función Pública sobre las Orientaciones para la puesta en marcha de los procesos de estabilización derivados de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de Medidas Urgentes para la Reducción de la Temporalidad en el Empleo Público*, de fecha uno de abril de 2022, que en su apartado 1.4. desgrana el concepto de plazas de naturaleza estructural, cuando dice:



“La tasa adicional que autoriza el artículo 2 y, por extensión, las disposiciones adicionales sexta y octava, incluirá las plazas de naturaleza estructural dotadas presupuestariamente.

Se entiende por plazas de naturaleza estructural aquellas relativas a funciones recurrentes que se integran en la actividad ordinaria y del normal funcionamiento de la Administración de que se trate, incluyendo por tanto, las plazas ligadas a programas o actuaciones que no gocen de sustantividad propia y diferenciada de la actividad ordinaria.

Con carácter general, estas plazas se corresponderán con aquéllas destinadas al ejercicio de competencias propias de la Administración correspondiente. No obstante, especialmente en relación con la Administración local, podrán existir plazas de carácter estructural referidas al ejercicio de competencias que tengan delegadas, a través del instrumento jurídico oportuno. En estos casos, corresponderá la estabilización a la Administración que efectivamente realice la actuación, con independencia de que la financiación corresponda a otra Administración pública.”

Por otra parte, en cuanto a la pregunta relativa a si las plazas de naturaleza fija-discontinua (como pueden ser, por ejemplo, monitores deportivos) han de incorporarse a la oferta de estabilización, la respuesta es afirmativa, pero siempre que las citadas plazas cumplan con los requisitos para poder ser estabilizadas (es decir, que se trate de plazas de naturaleza estructural, dotadas presupuestariamente, y que se encuentren o no dentro de las plantillas y relaciones de puestos de trabajo y que hayan estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2020).

En este sentido la DA 8ª de la Ley 20/2021 dispone que, *“adicionalmente, los procesos de estabilización contenidos en la disposición adicional sexta 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. “

Debe señalarse, además, que para aquellas situaciones no susceptibles de ser incorporadas a la estabilización, la disposición adicional cuarta del RDL 32/2021 prevé la posibilidad de solicitar y obtener del Ministerio de Hacienda y Función Pública una tasa de reposición específica.

TERCERA: Con respecto a la segunda de las cuestiones planteadas en la solicitud de informe, para aprobar la oferta de empleo público (OEP) que articule estos procesos de estabilización de empleo temporal entendemos que sí debe celebrarse negociación colectiva con carácter previo, de conformidad con el artículo 37.1.1) del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (TRLEBEP), que establece que serán objeto de negociación, en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública y con el alcance que legalmente proceda en cada caso: *“Los criterios generales sobre ofertas de empleo público”*.

Asimismo, de conformidad con lo indicado en el apartado 4 *“Negociación del desarrollo de los procesos”*, de la *Resolución de la Secretaría de Estado de Función Pública sobre las Orientaciones para la puesta en marcha de los procesos de estabilización derivados de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de Medidas Urgentes para la Reducción de la Temporalidad en el Empleo Público*, de fecha uno de abril de 2022, *“dadas las características de estos procesos, la Ley 20/2021, de 28 de diciembre prevé que los mismos sean objeto de negociación colectiva, lo que por otra parte también se corresponde con lo dispuesto en el TREBEP. Por ello, en su ámbito respectivo cada Administración negociará la forma de desarrollo de estos procesos, siempre en el marco de la normativa básica establecida en el TREBEP y en la propia Ley 20/2021, de 28 de diciembre.*



Debe recordarse a este respecto la existencia del Acuerdo sindical relativo al Plan de choque para reducir la temporalidad en las Administraciones Públicas de 5 de julio de 2021.”

Por otra parte, en cuanto a los procesos selectivos a realizar, la Ley 20/2021 contempla dos posibilidades, que de forma esquemática son:

- El procedimiento del [artículo 2 de la Ley](#): turno de estabilización ordinario (como mínimo, antigüedad tres años anteriores al 31/12/2020, es decir, 31/12/2017, o antes del 01/01/2018), estableciendo la posibilidad de “*no ser eliminatorios los ejercicios en la fase de oposición*”.
- El procedimiento previsto en la [Disp. Adic. 6ª y 8ª](#): turno de estabilización cualificada (como mínimo, antigüedad cinco años anteriores al 31/12/2020, es decir, 31/12/2015, o antes del 01/01/2016): convocatoria “*por el sistema de concurso*” de méritos.

Pasando a desarrollar de forma más extensa el esquema anterior, y de conformidad con lo establecido en el apartado 3.4.1. “*Procesos derivados del artículo 2 de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre*”, de la Resolución de 1 de abril de 2022, de la Secretaría de Estado de Función Pública, ya citada, en los procesos derivados de dicho artículo 2 se aplicarán los siguientes criterios:

“Debe tenerse en cuenta tanto el contenido del artículo 61 del TREBEP como la doctrina del Tribunal Constitucional que progresivamente se ha ido configurando al respecto. En función de la misma, se señalan las siguientes orientaciones:

3.4.1. Procesos derivados del artículo 2 de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre

Salvo que una normativa específica prevea el sistema selectivo de concurso, el sistema selectivo será el 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, pudiendo no ser eliminatorios los ejercicios en la fase de oposición, en el marco de la negociación colectiva establecida en el artículo 37.1 c) del TREBEP.

No resulta procedente que ante una misma situación y, salvo que exista algún elemento objetivo que justifique una diferencia de trato, se utilicen procedimientos distintos.

(i) Fase de oposición

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.4 de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, los ejercicios en la fase de oposición podrán no ser eliminatorios, en el marco de la negociación colectiva establecida en el artículo 37.1 c) del TREBEP.

Con independencia de que los distintos ejercicios puedan no ser eliminatorios, en todo caso deberá fijarse la puntuación directa mínima para superar la fase de oposición.

La fase de oposición se valorará con un 60% de la puntuación total.

El número de aprobados en la fase de oposición será el de las personas que hayan superado la misma, aun cuando esta cifra exceda del número total de plazas a cubrir.

(ii) Fase de concurso

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.4 de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, la fase de concurso tendrá una valoración de un 40% 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.

Los puntos obtenidos en fase de concurso no se pueden utilizar para superar la fase de oposición.

Si la fase de concurso se celebra en primer lugar, no puede tener carácter eliminatorio.

En la fase de concurso se valorará servicios prestados a la Administración, pero también se podrá valorar otro tipo de méritos profesionales o académicos.

(iii) Valoración de méritos

Dadas las características del proceso de estabilización previsto por el artículo 2 de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, se tendrá en cuenta mayoritariamente la experiencia en el cuerpo, escala, categoría o equivalente de que se trate, de modo que deberá existir una graduación que permita valorar en mayor medida los servicios prestados en la misma categoría o cuerpo y que podrán consistir en la valoración, con carácter orientativo, de los siguientes méritos objetivos:

a) Méritos profesionales, que supondrán un máximo de un 90% de la puntuación:

- Servicios prestados como personal funcionario interino en el cuerpo o escala o como personal laboral temporal en la categoría profesional de la Administración a la que se desea acceder.*
- Servicios prestados como personal funcionario interino en otros cuerpos o escalas o como personal laboral temporal en la categoría profesional adscritos a la Administración convocante.*
- Servicios prestados como personal funcionario interino en cuerpos y escalas o personal laboral temporal en la categoría profesional de otras Administraciones Públicas.*
- Servicios prestados en el resto del Sector Público.*

b) Méritos académicos u otros méritos, que supondrán como mínimo un 10% de la valoración de la fase de concurso:

- Por la posesión de titulaciones académicas o profesionales oficiales de nivel igual o superior distintas a la requerida para el acceso al cuerpo, escala o categoría correspondiente.*
- Por los cursos de formación recibidos o impartidos, en el marco del Acuerdo de Formación para empleo o de los Planes para la Formación Continua del Personal de las Administraciones Públicas orientados al desempeño de*



funciones en el cuerpo o escala o en la categoría profesional a la que se desea acceder.

- *Por haber superado alguno de los ejercicios para el acceso a dicho cuerpo, escala o categoría a la que se desea acceder.”*

De otro lado, en los procesos derivados de la D.A. sexta y octava los criterios a seguir, según determina la mencionada Resolución de 1 de abril de 2022, de la Secretaría de Estado de Función Pública, serán los siguientes:

“El sistema será el de concurso de valoración de méritos (de acuerdo con los artículos 61.6 y 61.7 del TREBEP) y podrán consistir en la valoración, a modo orientativo, de los méritos previstos en el apartado 3.4.1. (iii), en donde los méritos profesionales no podrán suponer más de un 60% del total de la puntuación máxima, ni los méritos académicos menos de un 40%.

En todo caso se habrá de cumplir con lo establecido en el apartado 3.2., relativo a la prohibición de que los procesos sean restringidos. Ello implica que ni formal ni materialmente supongan la imposibilidad real de que personas distintas de quienes vengán ocupando los puestos se presenten a las mismas y, en caso de tener la puntuación necesaria, puedan obtener la plaza.

Las convocatorias desarrolladas al amparo de este sistema selectivo excepcional podrán exigir el cumplimiento de otros requisitos específicos, como pruebas psicotécnicas o físicas, que guarden relación directa y objetiva con las funciones y las tareas a desempeñar, siendo de aplicación en dichas convocatorias los requisitos generales y específicos de acceso al empleo público del ámbito de que se trate y que vengán establecidos por la normativa básica, autonómica o sectorial en la materia.”

CUARTA: Finalmente, en relación con la posibilidad apuntada en la tercera cuestión formulada en la solicitud de informe, sobre si resulta posible para el Ayuntamiento optar, a la hora de estabilizar, por lo dispuesto en la Ley 20/2021, o por



lo previsto en la Disp. Transitoria Cuarta del TRLEBEP, indicar que, si bien la Ley 20/2021 reforma varios apartados del TRLEBEP, lo cierto es que ni modifica ni hace mención alguna a dicha Disp. Transitoria Cuarta, por lo que hemos de entender que continúa vigente en los mismos términos.

Ahora bien, la Ley 20/2021 establece especialmente, la convocatoria excepcional de la D.A. 6ª, en los procesos selectivos que se deriven de la misma, unas condiciones que resultan más ventajosas para el personal interino que las que establece la D.T. 4ª del TRLEBEP. De ahí que resultaría muy complejo justificar por parte de un Ayuntamiento por qué se opta por uno u otro método.

Hay que tener en cuenta que la D.A. 6ª de la Ley 20/2021 utiliza el modo imperativo en su redacción, y por eso dice: “*Las Administraciones Públicas convocarán, con carácter excepcional...*”

Precisamente, este carácter imperativo de la norma es el que impone a las Administraciones el deber de convocar mediante el sistema de concurso aquellas plazas que reúnan los requisitos establecidos en ella.

En consecuencia, a nuestro leal saber y entender, no nos parece posible compatibilizar lo establecido en una y otra disposición.

De esta forma, vistos los anteriores antecedentes y consideraciones jurídicas, los que suscriben elevan las siguientes,

CONCLUSIONES

PRIMERA: Plazas de naturaleza estructural son aquellas relativas a funciones recurrentes que se integran en la actividad ordinaria y del normal funcionamiento de la Administración de que se trate, incluyendo por tanto, las plazas ligadas a programas o actuaciones que no gocen de sustantividad propia y diferenciada de actividad ordinaria,



no gozando de dicho carácter aquellas financiadas con subvenciones de otras administraciones, respondiendo al desarrollo de funciones meramente temporales o coyunturales, que no son propias del Ayuntamiento y por tanto, no se encuentran insertas en la estructura de la organización del mismo, al no estar adscritas a actividades permanentes de la entidad.

Por otra parte, las plazas de naturaleza fija-discontinua se incorporarán a la oferta de estabilización, pero siempre que las mismas cumplan con los requisitos para poder ser estabilizadas, es decir, que sean plazas de naturaleza estructural, dotadas presupuestariamente, y que se encuentren o no dentro de las plantillas y RPT's y hayan estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2020.

SEGUNDA: Para aprobar la oferta de empleo público (OEP) que articule estos procesos de estabilización de empleo temporal debe celebrarse negociación colectiva con carácter previo, de conformidad con el artículo 37.1.1) del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (TRLEBEP).

En cuanto a los procesos selectivos a realizar, en esencia, la Ley 20/2021 contempla dos posibilidades:

- El procedimiento del [artículo 2 de la misma](#): turno de estabilización ordinario (como mínimo, antigüedad tres años anteriores al 31/12/2020, es decir, 31/12/2017, o antes del 01/01/2018), estableciendo la posibilidad de “*no ser eliminatorios los ejercicios en la fase de oposición*”. Salvo que una normativa específica prevea el sistema selectivo de concurso, el sistema selectivo será el de concurso-oposición, con una valoración en fase de concurso del 40% de la puntuación total, teniendo en cuenta mayoritariamente la experiencia.

- El procedimiento previsto en la [Disp. Adic. 6ª y 8ª](#): turno de estabilización cualificada (como mínimo, antigüedad cinco años anteriores al 31/12/2020, es decir, 31/12/2015, o antes del 01/01/2016): convocatoria “*por el sistema de concurso*” de méritos.

TERCERA: No parece posible que el Ayuntamiento pueda optar entre el proceso previsto en la D.T. 4ª del TRLEBEP y el establecido en la Ley 20/2021, dado el carácter imperativo de esta última.