



Roj: **STS 194/2021 - ECLI:ES:TS:2021:194**

Id Cendoj: **28079130042021100014**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **4**

Fecha: **25/01/2021**

Nº de Recurso: **2261/2019**

Nº de Resolución: **60/2021**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **MARIA DEL PILAR TESO GAMELLA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ MU 2346/2018,**  
**ATS 2081/2020,**  
**STS 194/2021**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

### **Sala de lo Contencioso-Administrativo**

#### **Sección Cuarta**

#### **Sentencia núm. 60/2021**

Fecha de sentencia: 25/01/2021

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 2261/2019

Fallo/Acuerdo:

Fecha de :

Ponente: Excm. Sra. D.<sup>a</sup> María del Pilar Teso Gamella

Procedencia: T.S.J.MURCIA SALA CON/AD

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

Transcrito por: dpp

Nota:

R. CASACION núm.: 2261/2019

Ponente: Excm. Sra. D.<sup>a</sup> María del Pilar Teso Gamella

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

## **TRIBUNAL SUPREMO**

### **Sala de lo Contencioso-Administrativo**

#### **Sección Cuarta**

#### **Sentencia núm. 60/2021**

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, presidente

D.<sup>a</sup>. Celsa Pico Lorenzo



D. Luis María Díez-Picazo Giménez

D<sup>a</sup>. María del Pilar Teso Gamella

D. José Luis Requero Ibáñez

D. Rafael Toledano Cantero

En Madrid, a 25 de enero de 2021.

Esta Sala ha visto el recurso de casación núm. 2261/2019, interpuesto por el Procurador de los Tribunales don Pablo José Trujillo Castellano, en nombre y representación de Saturnino contra la Sentencia de fecha 13 de diciembre de 2018, dictada por Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, en el recurso contencioso-administrativo núm. 298/2017, sobre personal.

Se han personado como parte recurrida el Letrado de la Comunidad Autónoma de Murcia, en la representación que legalmente ostenta.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.<sup>a</sup> María del Pilar Teso Gamella.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, se ha seguido el recurso contencioso administrativo núm. 298/2017, interpuesto por la parte recurrente don Saturnino y como parte recurrida la Comunidad Autónoma de Murcia, contra la Orden de la Consejería de Hacienda y Administración Pública por la que se desestima del recurso de reposición interpuesto por el actor contra la Orden de 20 de diciembre de 2016, (BORM DE 10-01-2017) de la misma Consejería, sobre convocatoria de pruebas selectivas para cubrir 14 plazas del Cuerpo Superior de la Administración Pública Regional mediante proceso de Consolidación de Empleo.

En el citado recurso contencioso administrativo, se dicta Sentencia el día 13 de diciembre de 2018, cuyo fallo es el siguiente:

"Desestimar el recurso contencioso administrativo n.º 298/2017, interpuesto por don Saturnino contra la Orden de la Consejería de Hacienda y Administración Pública por la que se desestima del recurso de reposición interpuesto por el actor contra la Orden de 20 de diciembre de 2016, (BORM DE 10-01- 2017) de la misma Consejería, por la que se convocan pruebas selectivas para cubrir 14 plazas del Cuerpo Superior de Administradores de la Administración pública regional mediante proceso de Consolidación de Empleo Código NUM000 . Y por ser la misma, en lo aquí discutido, conforme a derecho; y con expresa condena en costas al recurrente."

**SEGUNDO.-** Contra la mentada sentencia, la representación procesal de don Saturnino preparó recurso de casación, ante la Sala de instancia, que ésta tuvo por preparado, por lo que se elevaron los autos, y el expediente administrativo, a este Tribunal, ante el que la parte recurrente interpuso el citado recurso de casación.

**TERCERO.-** Mediante auto dictado por la Sección Primera de esta Sala de fecha 2 de marzo de 2020, se acordó admitir a trámite el recurso de casación preparado por la representación procesal de don Saturnino contra la sentencia dictada el 13 de diciembre de 2018, por la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, en el recurso contencioso administrativo núm. 298/2017.

**CUARTO.-** En el escrito de interposición del recurso, presentado el día 5 de mayo de 2020, la parte recurrente, don Saturnino , solicita que se dicte sentencia por la que, casando y anulando la Sentencia recurrida ya referenciada, se estime plenamente nuestro recurso en los términos interesados.

**QUINTO.-** Conferido trámite de oposición, mediante providencia de 30 de junio de 2020, la parte recurrida presenta escrito el día 28 de julio de 2020, solicitando que se dicte sentencia por la que se confirme plenamente la Sentencia n.º 774/2018, de fecha 13 de diciembre, dictada por la Sección 2.<sup>a</sup> de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, en el Procedimiento Ordinario 298/2017, con expresa imposición de costas a la parte recurrente.

**SEXTO.-** Mediante providencia de fecha 20 de noviembre de 2020, se señaló para la deliberación y fallo del presente recurso el día 19 de enero de 2021, fecha en la que tuvo lugar.

Entregada la sentencia por la magistrada ponente el día 20 de enero de 2021.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** *La sentencia recurrida*

El presente recurso de casación se interpone por la parte ahora recurrente que, recordamos, es funcionario interino como Técnico de gestión tributaria de la Agencia Tributaria de la Región de Murcia, contra la Sentencia, dictada por la Sala de nuestro orden jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, que desestimó el recurso contencioso administrativo, interpuesto contra la Orden de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, de 20 de diciembre de 2016, por la que se convocan las pruebas selectivas para cubrir 14 plazas del Cuerpo Superior de Administradores de la Administración Pública Regional mediante el proceso de consolidación de empleo temporal. Y contra la desestimación del recurso de reposición.

La sentencia de la Sala de instancia, que ahora se impugna, tras la identificación del acto administrativo impugnado y resumir la posición de las partes, se remite a un precedente anterior, concluyendo que << (...) si la actora estimaba que las bases generales y específicas no eran correctas, debió haberlas recurrido en vez de dejarlas consentidas y firmes, siendo dichas bases la Ley por la que se rigen las pruebas selectivas. La base era conocida por todos los opositores y fue aplicada por igual a todos ellos.

*Por lo que no puede considerarse vulnerado el art. 23.2 de la C.E. (acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalan las leyes). La jurisprudencia es unánime al considerar que estamos ante un derecho a la predeterminación normativa del procedimiento de acceso a las funciones públicas con los requisitos que señalan las leyes. La Constitución reserva al legislador la regulación de las condiciones del ejercicio del derecho, lo que entraña una garantía de orden material que se traduce en la exigencia de predeterminar cuales han de ser las condiciones para acceder a la función pública de conformidad con los principios de igualdad, mérito y capacidad. Hay que tener en cuenta por otro lado la doctrina señalada por el TC ( STC 22/1981, de 2 de julio ), que exige para que se aprecie la vulneración del principio de igualdad, la aportación de un término idéntico de comparación, que el trato desigual no esté fundado en razones objetivas que lo justifiquen y que el juicio comparativo se desarrolle en el marco de la legalidad, ya que no cabe invocar el principio de igualdad en la ilegalidad, sin que pueda servir para perpetuar situaciones contrarias a lo previsto en el ordenamiento jurídico>>.*

**SEGUNDO.-** *La identificación del interés casacional*

El interés casacional del recurso ha quedado delimitado, a tenor de lo acordado mediante Auto de esta Sala Tercera (Sección Primera), de 2 de marzo de 2020, a la siguiente cuestión:

*<< (...) determinar si la DT4ª del Estatuto Básico del Empleado Público permite y legitima circunscribir, en la fase de concurso, la valoración de los servicios prestados y la experiencia en los puestos objeto de la convocatoria como méritos, en un proceso de consolidación de empleo como el concernido en este recurso, únicamente a un período máximo de 10 años; o si, por el contrario, dicha disposición no proporciona sustento a tal limitación, desde la perspectiva de los artículos 9.3, 14 y 23.2 de la Constitución >>.*

También identificamos allí las normas jurídicas que, en principio, deben ser objeto de interpretación, las contenidas en la Disposición Transitoria Cuarta del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público en relación con los artículos 9.3, 23.2 y 14 de la CE. Sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiera el debate finalmente trabado en el recurso ( art. 90.4 LJCA).

**TERCERO.-** *Las posiciones de las partes procesales*

La parte recurrente que impugnó la Orden de la Consejería de Hacienda y Administración Pública de convocatoria de las pruebas selectivas para cubrir 14 plazas del Cuerpo Superior de Administradores de la Administración Pública Regional mediante el proceso de consolidación de empleo temporal, considera, a tenor de su escrito de interposición, que resulta contrario la ordenamiento jurídico que se limite el cómputo de los servicios prestados y la experiencia de los puestos que son objeto de la convocatoria, a diez años, pues ello contradice lo establecido en la disposición transitoria cuarta del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre. Sostiene dicha parte que esta limitación de diez años resulta discriminatoria, pues el apartado 1 de la expresada disposición transitoria se refiere a las plazas o puestos objeto de consolidación que deben ser anteriores al día 1 de enero de 2005, y el cómputo de esos diez años anteriores alcanza solo hasta 2007. Cita, en apoyo de su pretensión, la Sentencia de esta Sala de 23 de febrero de 2009.

Por su parte, la Administración recurrida, en su escrito de oposición, considera que la sentencia impugnada no incurre en las infracciones que denuncia la recurrente, pues la base y apartado de la convocatoria, que fueron originariamente impugnados, no son discriminatorios ni vulneran la disposición transitoria cuarta del citado Estatuto Básico del Empleado Público. A juicio de la Administración recurrida, la interpretación de la norma contenida en la indicada transitoria no impone que haya que valorar los servicios prestados ante la



Administración, según la vinculación que establece entre el apartado 1 y el apartado 3 de indicada disposición transitoria cuarta.

**CUARTO.-** *El marco jurídico de aplicación*

La resolución de la cuestión de interés casacional que determinó la admisión del presente recurso, y que antes hemos recogido, precisa determinar, en relación con lo dispuesto en los artículos 23.2, 14 y 9.3 de la CE, la interpretación de la norma que contiene la ya citada la disposición transitoria cuarta del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (TREBEP) que, al regular la consolidación de empleo temporal, dispone que

<<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>>.

**QUINTO.-** *La consolidación de empleo temporal y la valoración de méritos*

Conviene tener en cuenta, antes de nada, que la denominada "consolidación de empleo temporal" tiene por objeto alcanzar una razonable estabilidad en el empleo público respecto de aquellos que llevan un periodo de tiempo, más o menos extenso, desempeñando las tareas propias de un empleado público. El instrumento para llegar a dicha estabilidad es la realización de unas pruebas selectivas en las que se tome en consideración, en mayor o menor grado, pero siempre respetando la proporcionalidad, el tiempo desempeñado en dicha función pública.

La finalidad de consolidar el empleo público temporal no puede considerarse, como señala la STC 107/2003, de 2 de junio, `a priori constitucionalmente ilegítima, ya que pretende conseguir estabilidad en el empleo para quienes llevan un periodo 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. 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.

Acorde con tal naturaleza, resulta esencial que en las pruebas selectivas que se convocan al efecto, se tome en consideración la experiencia profesional en el desempeño de puestos a los que se refiere la convocatoria. Teniendo en cuenta que se trata de un proceso de consolidación de empleo temporal, que la convocatoria, mediante la Orden de 20 de diciembre de 2016, diseña unas pruebas con una fase de oposición (que tiene carácter eliminatorio) y otra posterior de concurso, en el que efectivamente se valoran los servicios realizados, que, por lo que ahora interesa, se expresan en el controvertido apartado 7.3.b) cuando establece que por el desempleo de los puestos adscritos al Cuerpo objeto de esta convocatoria del ámbito de Administración y Servicios se pueden obtener hasta un máximo de 2.5 puntos, con un periodo máximo de cómputo de servicios de 10 años.

No consideramos, en el marco expuesto, que el citado apartado 7.3.b) de las bases vulnere la disposición transitoria cuarta del TREBEP, pues no se aprecia la invocada correlación y vinculación esencial, que postula la recurrente, entre los apartados 1 y 3 de la indicada disposición transitoria cuarta del TREBEP. Dicho de otro modo, para que necesariamente la consolidación de empleo se haga efectiva mediante la realización de las pruebas selectivas citadas, no se impone un periodo de prestación de servicios para valorar en la fase de concurso, por vinculación a la fecha de 1 de enero de 2005, que se señala en el apartado 1 de dicha norma transitoria, como marcador de la experiencia que debe valorarse a los efectos del apartado 3. Lo que pretende la norma transitoria, en el apartado 1, es establecer las exigencias que deben concurrir para convocar los



puestos o plazas, pero no para fijar el periodo de valoración de la experiencia en los puestos de trabajo a que alude el apartado 3 de la disposición de tanta cita.

La valoración que establece el citado apartado 7.3.b), como mérito por el desempleo de los puestos adscritos al Cuerpo objeto de esta convocatoria del ámbito de Administración, con un periodo máximo de 10 años, es una previsión, a tenor del diseño global de las pruebas selectivas en sus dos fases, y de las puntuaciones en la fase de concurso en particular, que no trasgrede, a los efectos de los artículos 23.2, 14 y 9.3, el umbral de la racionalidad y la proporcionalidad en esta materia, respeta el mérito y capacidad, y no puede tildarse de ser una base arbitraria o caprichosa. Teniendo en cuenta, en fin, que tampoco puede considerarse que el establecimiento o acotamiento de un plazo en general, atendida su naturaleza y amplitud, puede ser discriminatorio si no se vincula al menos a la antigüedad de las plazas a que se refiere el apartado 1 de la tantas veces citada disposición transitoria cuarta del TREBEP, en los términos antes señalados.

No está de más recordar que el artículo 14 CE contiene, en su primer inciso, una cláusula general de igualdad, habiendo sido configurado este principio general de igualdad, por una conocida doctrina constitucional, como un derecho subjetivo de los ciudadanos a obtener un trato igual, que obliga y limita a los poderes públicos a respetarlo y que exige que los supuestos de hecho iguales sean tratados idénticamente, en sus consecuencias jurídicas (la misma puntuación para casos iguales), de modo que para introducir diferencias entre ellos, tenga que existir una suficiente justificación de tal diferencia, que en este caso se produce mediante la fijación de un plazo general y amplio, en los términos que faculta la disposición transitoria cuarta. 3, cuya aplicación no produce efectos, como antes señalamos y ahora reiteramos, irrazonables ni desproporcionados.

Por lo demás, nuestra Sentencia de 23 de febrero de 2009 (recurso de casación n.º 1521/2005) no resuelve un asunto igual al examinado pues la base impugnada, y que anula la sentencia, se refiere a la valoración de los servicios prestados como mérito en la fase de concurso que únicamente se realizaba cuando el aspirante tenía la condición de funcionario interino a la fecha de finalización del plazo de presentación de solicitudes, o en *los 3 años anteriores* a dicha fecha. Como se ve, no guardaba relación con la indicada disposición transitoria cuarta del TREBEP.

#### **SEXTO.-** *Las costas procesales*

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.3, en relación con el artículo 93.4, de la LJCA, cada parte abonará las costas procesales causadas a su instancia y las comunes por mitad.

#### **FALLO**

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

Que no ha lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal de D. Saturnino, contra la Sentencia de 13 de diciembre de 2018, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, en el recurso contencioso administrativo núm. 298/2017. Respecto de las costas procesales, cada parte abonará las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.