

CONTROL DE LEGALIDAD Y FISCALIZACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO

Francisco Javier ZATARAIN y VALDEMORO

*Magistrado de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de
Justicia de Castilla y León (Valladolid)*

SUMARIO:

1. Introducción. Escenario general.
2. Los catalizadores de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
 1. La capacidad de auto representación y defensa de los funcionarios públicos.
 2. Los procesos testigo, los procesos masa, y los autos de extensión de efectos.
 3. Los operadores jurídicos.
 4. El silencio administrativo.
3. Los condicionantes de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
 1. El procedimiento abreviado.
 2. La rigidez e inercia de la administración.
 3. El “problema” del expediente administrativo.
 4. Las actuaciones y documentos que no forman parte del expediente administrativo.
 5. Las pruebas periciales y testificales periciales.
 6. Sentencia y su ejecución
4. Supuestos habituales que se someten a control de legalidad en los tribunales.
 1. Funcionarios interinos y las reclamaciones de fijeza.
 2. Procesos de estabilización del empleo temporal. Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.
 3. Procesos selectivos.
 4. Discrecionalidad técnica.
 5. Valoraciones de puestos de trabajo.
 6. La oferta de empleo público y su caducidad. Los efectos de la STS de 9 de julio de 2025.
5. Conclusiones

1. INTRODUCCIÓN. ESCENARIO GENERAL.

Bajo la rúbrica de control de legalidad y fiscalización del empleo público, pretendo realizar una aproximación a las cuestiones principales que se suscitan en los

órganos jurisdiccionales españoles en lo que se ha venido a denominar “Función Pública”.

Como convención, entenderemos que bajo la expresión control de legalidad y fiscalización se comprende todas aquellas cuestiones o conflictos que se plantean jurisdiccionalmente en materia de Función Pública; en relación con el estatuto del empleado público. Ello aun cuando la expresión control de fiscalización pueda sugerir un control más económico del empleo público.

En el presente artículo, se constatarán inicialmente las dificultades de realización de un análisis exhaustivo de las cuestiones de más frecuente revisión jurisdiccional, para seguidamente tras estudiar lo que he venido en llamar los catalizadores de la jurisdicción contencioso-administrativa y finalmente, realizar una foto fija de las cuestiones y tendencias jurisprudenciales más debatidas en la actualidad.

Se aprecia una primera e insalvable dificultad de análisis en una primera aproximación; la **inexistencia** de bases de datos jurisprudenciales integrales; absolutamente completas. En España, la organización territorial asimétrica, con comunidades autónomas que han asumido competencias en materia de Justicia, y otras que no lo han hecho, implica que existen diferentes sistemas de gestión informática / ofimática, o bien no compatibles o bien no totalmente comunicados entre sí (me refiero en términos estadísticos). Esto supone que las sentencias de los juzgados de lo contencioso-administrativo y de lo social, órganos jurisdiccionales en los que se ventila la mayoría de los litigios referidos a los empleados públicos no son recogidas por las bases de datos¹. Por otro lado, el acceso a las bases de datos se canaliza a través del Consejo General del Poder Judicial (CENDOJ), centro donde las bases de datos comerciales obtienen su material. Pero es lo cierto que las sentencias de los juzgados de lo Contencioso-administrativo, que es el lugar donde se ubica la inmensa mayoría de la litigiosidad relacionada con la función pública, no son recogidas en esas bases de datos. No lo tiene por el hecho competencial ya citado.

¹ Futuros tribunales de instancia.

En segundo lugar, hemos de determinar la verdadera dimensión de la litigiosidad de los empleados públicos². Baste recordar que la administración de Justicia en España ingresó 7.779.166 asuntos en 2024³, lo que supone un incremento del 11,4%, que el número de asuntos resueltos en 2024, ha sido de 7.291.024, con un dictado en 2024 de un total de 1.822.190 sentencias, un 19,3% más que las dictadas el año anterior. Pero en verdad, en la jurisdicción contencioso-administrativa ha descendido un 0,2% el ingreso. Han sido 207.581 asuntos, con una ratio de 1.394,2 asuntos por juez. Los juzgados de lo contencioso-administrativo ingresaron 112.000 asuntos (los centrales unos 3.000), las Sala de lo Contencioso 66.000 asuntos y la Audiencia Nacional 14.000 asuntos. Pero estas son cifras totales y así, en los juzgados de lo contencioso-administrativo, el porcentaje de las diferentes materias en el total de este tipo de recursos está dominado por Extranjería, 27,9%; **Función Pública**, 19,6%; Actividad administrativa sancionadora, 13,7%; Responsabilidad patrimonial, 10,6%. Por lo tanto, habremos de asumir el más que limitado peso que este control de legalidad tiene en el total de la administración de justicia.

Ofrece interés remarcar que el porcentaje de asuntos con sentencia estimatoria se sitúa en torno al 50% en los juzgados, descendiendo al 20% aproximado en los Tribunales Superiores en instancia y en el 30% en apelaciones.

Y, finalmente, la media de sentencias dictadas por los jueces de lo contencioso-administrativo fue de 227,8 en 2024. En mi opinión es una barbaridad, hecho que supone, inexorablemente la extrema dificultad que tiene para los jueces la realización de un análisis mínimamente sosegado de los asuntos de que conocen.

2. LOS CATALIZADORES DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.

Bajo la expresión catalizadores de la jurisdicción contencioso-administrativa englobo las diferentes circunstancias jurídico-fácticas que condicionan en gran medida la existencia del conflicto, su desarrollo y, en su caso, su resolución.

² Limitaré mi análisis a la jurisdicción contencioso-administrativa.

³ Dato extraído de la memoria 2025 del CGPJ.

2.1. La capacidad de auto representación y defensa de los funcionarios públicos.⁴

Este tradicional privilegio procesal supone, indiscutiblemente, un acicate para el conflicto o, si se prefiere una evidente eliminación del principal obstáculo que es el coste económico del proceso. Estadísticamente, el coste de acceder a la administración de justicia es el principal motivo por el que los ciudadanos no acuden a la misma cuando, ante una situación que identifican como conflictiva o injusta se plantean solicitar la tutela judicial y finalmente deciden no hacerlo. En este supuesto, el funcionario público, acostumbrado en ocasiones al uso del Derecho Administrativo, no duda en interponer un recurso contencioso-administrativo contra aquella actuación que identifica como injusta, pues inicialmente puede prescindir de los servicios del preceptivo abogado y procurador.

Y cuándo quien comparece se defiende y se representa a sí mismo es un funcionario público, han de hacerse las siguientes consideraciones. La primera, que, aunque la ley jurisdiccional circunscribe este derecho a los funcionarios públicos en la práctica se extiende a los empleados públicos con independencia de su régimen estatutario concreto. La segunda, que el empleado público “conoce a la administración”, sabe el por qué verdadero de la decisión administrativa que cuestiona, y además, posee una indiscutible facilidad de acceso a prueba documental decisiva. Y si no tiene ese acceso, sabe dónde, a quién y cómo solicitarlo, inclusive en el seno del procedimiento jurisdiccional. La tercera consideración es que el desarrollo y solución que se dé a ese conflicto sin duda marcará las relaciones futuras de ese empleado público para con su administración empleadora, y también respecto de su entorno profesional concreto. Me estoy refiriendo a las relaciones personales y profesionales con sus compañeros, subordinados y superiores jerárquicos.

⁴ Art. 23.3 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. “3. Podrán, no obstante, comparecer por sí mismos los funcionarios públicos en defensa de sus derechos estatutarios, cuando se refieran a cuestiones de personal que no impliquen separación de empleados públicos inamovibles. En este caso, estarán obligados al empleo de los sistemas electrónicos existentes, tanto para la remisión de escritos, iniciadores o no, y demás documentos, como para la recepción de notificaciones, de forma tal que esté garantizada su autenticidad y quede constancia fehaciente de la remisión y la recepción íntegras, así como de la fecha en que éstas se hicieren.”.

2.2. Los procesos testigo, los procesos masa, y los autos de extensión de efectos.

Nuestra Ley Jurisdiccional⁵ ante una pluralidad de recursos con idéntico objeto, que planteen una controversia sustancialmente igual, permite la tramitación preferente de alguno de ellos (inclusive varios), y suspendiendo el curso de los demás recursos hasta la resolución de lo que denominamos pleito testigo, y en su caso, extender la decisión que se tome en el pleito testigo a los procesos suspendidos o bien dar la oportunidad a la parte actora de desistir. Esto significa que, la primera decisión que se dicte va a condicionar significativamente al resto de procedimientos. Por ello, ha de tenerse cuidado con la premura de esos primeros momentos, con su planteamiento precipitado, y con su defensa no cuidadosa, y con la prueba que en el mismo se haga.

Otro tanto cabe decir de los procesos masa⁶, que, si bien no han supuesto la suspensión de todos los procesos, sí que permiten al órgano jurisdiccional el dictado de numerosas sentencias sin esfuerzo añadido. En este caso, de nuevo debe tenerse cuidado con la inercia decisoria que esos procedimientos generan. Aunque tampoco podemos desconocer que permiten economizar tiempo al juez para dedicarlo a asuntos más complejos.

Finalmente, nuestra ley permite el dictado de autos de extensión de efectos en materia de personal⁷ en supuestos de que los empleados públicos se encuentren en idéntica situación respecto de la sentencia cuyos efectos pretendan extenderse, con otras exigencias procesales, que sin duda suponen un condicionante, un nuevo catalizador, en este caso inconscientemente desincentivador para el órgano jurisdiccional autor de la sentencia principal, pues le supone un incremento, en ocasiones absolutamente exponencial de trabajo.

⁵ Art. 37.2 LJCA “2. Cuando ante un juez o tribunal estuviera pendiente una pluralidad de recursos con idéntico objeto, el órgano jurisdiccional, si no se hubiesen acumulado, tramitará uno o varios con carácter preferente previa audiencia de las partes por plazo común de cinco días, suspendiendo el curso de los demás, en el estado en que se encuentren, hasta que se dicte sentencia en los primeros. ...”.

⁶ Coloquialmente conocidos en el foro como rebaños.

⁷ Art. 110 y 111 de la LJCA.

2.3. Los operadores jurídicos.

Por la singularidad de la autodefensa y representación, lo analicé en primer lugar. Ahora es el momento de subrayar algunas consideraciones que sin duda inciden en el desarrollo y finalización de todo proceso contencioso-administrativo.

En primer lugar, la jurisdicción contencioso-administrativa, es una jurisdicción muy especializada. El abogado no versado en esta jurisdicción trata de enfocar siempre el asunto con la búsqueda de defectos de forma, los cuales no siempre producen la anulación del acto. Y, sin embargo, pese a ser sabida la importancia de la prueba, en esta jurisdicción, la demanda no siempre viene acompañada de una decidida actividad probatoria.

Cuestión diferente son los abogados integrados en las organizaciones sindicales cuando intervienen en defensa de sus afiliados. En estos casos, se trata de profesionales más acostumbrados a esta jurisdicción y especializados en este tipo de procedimientos, a lo que se añade la gratuidad para el empleado público. Son frecuentes procedimientos en los que se ha venido a reclamar cantidades inferiores a los 5€.

Constató en nuestra jurisdicción el incremento de lo que podríamos definir como **violencia procesal**. Como por ejemplo, cuando finalizado un procedimiento por sentencia, se interponen incidentes de nulidad de actuaciones innecesarios, que como es sabido es un remedio procesal totalmente excepcional. Pues bien, el año pasado se ha producido un incremento de un 19,5% en la presentación del incidente de nulidad de actuaciones⁸. Violencia que ha alcanzado su máximo exponente en la interposición de una querrela (o anunciada interposición) contra cinco magistrados del Tribunal Supremo bajo la acusación de apartarse «deliberadamente» de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en dos de sus sentencias, la 197/2025, de fecha 25 de febrero de 2025, y otra de 4 de marzo de 2025, sobre el abuso de la temporalidad en la Administración pública, en las que mantienen que la conversión del funcionario en fijo es inconstitucional.

⁸ Memoria 2025 CGPJ.

2.4. El silencio administrativo.

Nuestra ley jurisdiccional permite la interposición del recurso contra actuaciones presuntas, y es criterio jurisprudencial la no imposición de costas cuando impugnada una actuación presunta, el recurso es desestimado. Se trata también de una circunstancia que incentiva la interposición del recurso.

3. LOS CONDICIONANTES DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.

3.1. El procedimiento abreviado⁹.

Ya vimos antes que el peso de la litigiosidad en materia de función pública lo llevan los juzgados de lo Contencioso-administrativo. El procedimiento a seguir es, mayoritariamente, el procedimiento abreviado, que como es sabido se estructura en una demanda, posterior citación a juicio oral y contestación de la demandada en forma oral. Esta estructuración supone, para la parte actora haber expuesto su postura con demasiada antelación ante la administración pública demandada. Aunque bien es cierto que puede modificarla o ampliarla (con ciertas limitaciones). También supone que ha propuesto prueba y la administración tiene conocimiento anticipado de la misma, pero puede cambiarla en el acto del juicio oral. Por su parte, la administración no ha expuesto su postura procesal, pero la misma está vinculada a la defensa del acto administrativo en sí mismo. Su capacidad probatoria está limitada a la defensa del acto. Por lo tanto, ambas partes están expuestas a modificaciones sorpresivas del debate y en su caso de la prueba, debiendo reaccionar con agilidad ante las mismas interesando la suspensión del juicio oral para evitar indefensión. La Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia ha dejado pasar una excelente oportunidad para arreglar estos problemas.

⁹ Art. 78 LJCA.

3.2.- La rigidez e inercia de la administración.

La actuación de la administración pública, el procedimiento administrativo, es rígida. Se suele decir que la administración pública es una locomotora que una vez puesta en marcha no se puede parar. Y este hecho, a mi juicio correcto, supone que un abogado hábil con una estrategia clara, va a beneficiarse de esa actuación arrolladora y rígida de la administración. Lo habitual es sembrar de *minas procesales* el procedimiento administrativo previo, para su posterior utilización en el seno del procedimiento jurisdiccional. Peticiones de prueba o intentos de subsanación defectuosamente respondidos por la administración van a convertirse en argumentos de peso en sede jurisdiccional.

Igualmente, ese abogado nunca enseñará todos sus argumentos en vía administrativa, guardándose los argumentos más contundentes para el proceso jurisdiccional. Y este hecho no es más que la constatación de la evidencia; la administración casi nunca reconsidera su actuación.

Ese mismo abogado experto planteará pruebas documentales y periciales en juicio, debiendo el letrado defensor de la administración reaccionar con agilidad interesando la suspensión, so pena de perder el debate probatorio.

3.3.- El “problema” del expediente administrativo.

Sabemos que es el fundamento del acto administrativo¹⁰, y que deberá tener formato electrónico.

Sabemos que debe remitirse completo, más aún, que debe remitirse ordenado. El problema, el grave problema, es cuando el expediente se ha remitido incompleto. Es el problema de la carga de la prueba; o dicho de otro modo, o si el acto administrativo dictado tiene fundamento o no suficiente en el expediente administrativo. Si carece de algunos de los documentos que podríamos calificar de esenciales (vgr. La propuesta de resolución), la consecuencia anulatoria es clara (me refiero a la no remisión al órgano jurisdiccional, no a la inexistencia de ese documento en el expediente).

¹⁰ Art. 70 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Desde la STS núm. 1.471/2021 de 14/12/2021 Rec. 112/2020 se viene *riñendo* a la administración por remitir expedientes no ordenados, o sin índice, o sin respetar el esquema nacional de interoperabilidad punto pero sin consecuencia alguna: “*Añade que, cuando en virtud de una norma- en lo que a la jurisdicción contencioso-administrativa concierne el artículo 48 de la LJCA-, sea preciso remitir el expediente electrónico se hará de acuerdo con lo previsto en el **Esquema Nacional de Interoperabilidad** y en las correspondientes Normas Técnicas de Interoperabilidad y acompañado de un índice que garantiza su integridad e inmutabilidad.*

El artículo 48 de la LJCA en su apartado cuarto exige también un índice, lo que resulta razonable a la hora de permitir una consulta ordenada de toda la documentación obrante.

Ese índice lateral izquierdo cuando el expediente es electrónico ha de permitir su consulta desplegando las hojas sin necesidad de visualizar todas las páginas cada vez que se opte por comprobar o contrastar un dato.

Lo anterior es lo que permiten los documentos digitalizados en PDF con el servicio de índice, es decir al colocar el cursor sobre el apartado correspondiente se abre en la página buscada, aunque el documento en PDF tenga miles de páginas (un ejemplo el código electrónico COVID-19 Derecho Europeo y Estatal del Boletín Oficial del Estado).

*Tal situación no se cumple en el expediente remitido por el Ministerio de Política Territorial y Función Pública, que no puede llamarse electrónico aunque en lugar de en hojas de papel ha sido remitido en formato CD .En lugar del modo presentación, que facilita la consulta por razón de la digitalización efectuada al transformar la información original en papel en información digital con su adecuada clasificación que comporte una búsqueda ágil para su recuperación, se ha confeccionado con el **modo amontonamiento**, es decir un simple escaneado de las hojas de papel del expediente administrativo original. Se impide así la búsqueda ágil que es el objetivo último de la Administración digital, obligando, en cambio, a*

visualizar todas y cada una de las hojas en la pantalla del ordenador cada vez que se consulta un documento.”.

No obstante, para que un expediente incompleto tenga consecuencias, debe haberse solicitado por la parte interesada que ese expediente se complete o se folie (art. 55 LJCA). Y se reitera el carácter subsanable de la falta de foliación del expediente, y su intrascendencia anulatoria.

La STS Contencioso sección 4 del 26 de octubre de 2023 (ROJ: STS 4309/2023 - ECLI:ES:TS: 2023:4309 Sentencia: 1336/2023 Recurso: 1026/2022) avala esas irregularidades.

Sólo he hallado la STSJ, Andalucía Sevilla 08 de mayo de 2024 (ROJ: STSJ AND 8995/2024 - ECLI:ES: TSJAND:2024:8995 Sentencia: 466/2024 Recurso: 576/2021) que estima un recurso contencioso-administrativo por falta de expediente indexado y foliado, lo que no pudo ser subsanado en el recurso tras remitir nuevo expediente indexado pues la indefensión ya se había producido.

Además, para los empleados de las Administraciones Públicas, para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público, deben relacionarse electrónicamente, pero existe un vacío ante el envío de documentos postales tardíos. ¿Qué se resuelve en relación con ellos?

3.4.- Las actuaciones y documentos que no forman parte del expediente administrativo.

Sabemos que el art. 70.4 de la Ley 39/2015 excluye del expediente administrativo la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento.

La interpretación que ha de darse al expurgo en el expediente administrativo es evidentemente restrictiva¹¹. Y «es el juez quien tiene la última y definitiva palabra tanto sobre el contenido e integración del expediente, como sobre su ordenación y confección» como advierte la STS de 8 de mayo de 2015 (recurso contencioso-administrativo núm. 2/422/2014).

Veamos los supuestos de expurgo:

1) Información contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas. P. ej. La hoja concreta de valoración de un inmueble. Su inexistencia supone la invalidez del acto¹², más claro aún sería la aportación de los antecedentes disciplinarios de un empleado. Otra posibilidad de consecuencias anulatorias es no incorporar la consulta que arroje un resultado negativo y se trabaje sobre él (vgr. no ejercitó una determinada opción personal).

2) Notas, borradores, opiniones, resúmenes. Esta equívoca redacción parece aludir a todos aquellos documentos que incorporan información escrita elaborada por los funcionarios integrados en los órganos administrativos sean los tramitadores o los titulares de estos, en principio para uso personal de estos. El ejemplo paradigmático son las anotaciones a lápiz que se suelen realizar tanto en las carpetillas físicas de los expedientes administrativos (de existir) como las notas adhesivas (línea medular de toda administración, valga la ironía). Ciertamente tales actuaciones no deben ser incorporadas al expediente administrativo, y así, su expurgo o incorporación dependerá de la incidencia causal que pueda tener en la decisión final que se tome. Es correcta la exclusión un mero teléfono de contacto o email, pero una nota inadecuada en su contenido sí puede ser de importancia.

3) Las comunicaciones internas en principio no revisten importancia en tanto que la revisión de la potencial caducidad del expediente no se apoya en estas. Pero de nuevo surge la excepción si se trata de comunicaciones remitidas a otros órganos administrativos (el precepto las incluye) y el lapso temporal invertido en la elaboración

¹¹ ATS sección 3 del 13 de junio de 2018 (rec. 698/2017), con criterio reiterado por el ATS de 29 de marzo de 2023 (rec. 869/2022).

¹² STS de 21 de enero de 2021 (rec. 5352/2019).

de su dictamen o informe se pretende que sea excluido del cómputo del plazo de caducidad como permite el art. 22.1.d) de la Ley 39/2015. En este caso pueden ser de singular importancia estas comunicaciones, siendo obligatoria su inclusión.

Muy ilustrativo resulta el ATS de 20 de abril de 2017 (rec.458/2016) que ante la negativa de la Administración a aportar al expediente el texto del borrador de un reglamento, impuso su aportación explicando que: «En otras palabras, no es una información de carácter auxiliar o de apoyo, ni tampoco puede reducirse a las notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos, o entre órganos o entidades administrativos ni a “juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas”, a que se refiere el artículo 70.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común. Es, por el contrario, según se deduce del folio 37 del expediente, una primera redacción de la Orden. En consecuencia, procede requerir a la Administración por medio de su representante para que, sin más demora, y, en todo caso, en el plazo de cinco días, aporte el documento mencionado».

4) Los juicios valorativos. Ese juicio de valor, como opinión o evaluación subjetiva que una persona o administración hace sobre algo o alguien, puede venir fundamentado en normas jurídicas, pero junto a estas, o sin ellas, puede estar basado sólo en las creencias, emociones, cultura, ética o principios personales de quien lo suscribe. Y en estos casos, la exclusión del expediente de esos juicios es peligrosa, en tanto que supone la posible actuación de esa administración pública al margen del principio de objetividad (art.103.1 CE y art.3 LEREJU). Más aún, esos juicios de valor pueden acreditar la existencia de una causa de recusación de un funcionario, con directa incidencia en la nulidad de lo actuado.

5) Lo manifiestamente superfluo. Pocas dudas hay respecto a que los documentos duplicados deben ser excluidos del expediente administrativo, o las informaciones periodísticas.

6) Otros supuestos de documentos y actuaciones que no forman parte del expediente administrativo.

Denuncia, orden superior, o petición razonada de otros órganos. Como quiera que estas actuaciones son previas al inicio del expediente administrativo sancionador, en un principio cabría su exclusión. Nada prevé expresamente la Ley 39/2015, pero no puede desconocerse que estas actuaciones inciden o pueden incidir directamente en el derecho de defensa, por lo que, si el interesado lo solicita, las mismas habrán de aportarse al expediente, pero sin dejar de compaginar esa remisión con el tratamiento que regula el art. 24 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (STS de 3 de abril de 2018, rec.427/2017).

Actuaciones previas. Otros expedientes. Las actuaciones previas que prevé el art. 55 de la Ley 39/2015, no forman parte del expediente administrativo por su propia naturaleza preliminar. Ahora bien; al igual que la denuncia u orden superior, en determinados supuestos su ausencia puede afectar al derecho de defensa. Más claro es el caso del expediente administrativo que tenga su apoyo causal en otro expediente previo.

Instrucciones y órdenes de servicio. No forman parte del expediente administrativo, salvo que poseen una incidencia causal en el acto administrativo. Si han sido objeto de publicación, en ese caso no sería nunca necesaria su aportación.

Secretos oficiales. El art. 48 LJCA permite la exclusión del expediente administrativo de los documentos clasificados como secreto oficial. A fecha de esta redacción se halla en trámite la nueva ley de secretos que deroga Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales.

Procesos administrativos en materia de personal. Si se trata de procesos selectivos, el expediente administrativo es complejo e incluso hiperextenso. Junto con los procesos y datos personales de otros aspirantes, es muy frecuente la existencia de esas notas subjetivas, apreciaciones, comentarios, actas informales...etc. elaboradas por los integrantes del órgano de selección. Y de cara a la revisión jurisdiccional de lo actuado es igualmente frecuente la solicitud como prueba de su aportación. Ciertamente es que, en ocasiones se integrarán en la exclusión que permite el art. 70.4 tan citado, pero en otras ocasiones su aportación y constancia serán decisivas. Hasta tal punto que, en

ocasiones, la no publicación de criterios o su inexistencia han fundamentado sentencias anulatorias del proceso en cuestión, como veremos.

Si de valoración de puestos de trabajo se está hablando, nos encontramos con dos incidencias habituales. En caso de externalización de la valoración, tales actuaciones no forman parte del expediente administrativo hasta la formulación de la propuesta valorativa. Son “elementos técnicos instrumentales” para el ejercicio de las facultades de discrecionalidad técnica desplegadas en la potestad de autogobierno.

La segunda incidencia o cuestión habitual es la necesaria aportación al expediente administrativo del **Manual de valoración de los puestos de trabajo** (exposición ordenada de los criterios técnicos empleados para inventariar las funciones y tareas, analizar y describir los puestos de trabajo de la Administración) y la **hoja de valoración** (resultado de la Valoración de los puestos de trabajo en sí), que en definitiva son instrumentos técnicos de uso en la elaboración de la relación de puestos de trabajo o su valoración. El manual no es de preceptiva publicación oficial pues no forman parte del sistema de fuentes normativas ni su contenido se integra en el ordenamiento jurídico administrativo, pero de no ser públicos han de constar en el expediente administrativo (STSJ País Vasco del 8 de septiembre de 2008, rec. 150/2006).

3.5. Las pruebas periciales y testificales periciales, su elaboración posterior “ad hoc”; la realidad.

Cómo ya he avanzado antes, en la jurisdicción contencioso-administrativa tiene singular importancia la prueba pericial. En materia de empleo público, igualmente reviste singular importancia. Piénsese un informe sobre aumento de gasto, o de responsabilidad patrimonial, o de valoración de un determinado daño a indemnizar. También aquellos informes que sirven de sustento a una determinada disposición general. En estas circunstancias se produce el problema de lo que he venido en llamar “La importancia del informe; la perversión del informe”.

Me estoy refiriendo en concreto al supuesto procesal de aportación de dictámenes y documentos elaborados por la propia administración en el seno de un procedimiento administrativo y llevados al procedimiento jurisdiccional a fin de ser

ratificados, criticados o ampliados, o bien documentos elaborados a posteriori por la administración para apuntalar la legalidad de un determinado acto administrativo o disposición. Es una práctica cada vez más habitual.

Siempre surgen varios interrogantes; ¿Por qué no se aportaron en el expediente administrativo?, esos dictámenes, no ratificados ¿son pruebas periciales o mera documental?

En principio la doctrina de la Sala Tercera de nuestro Tribunal Supremo impone la valoración de los citados dictámenes periciales según las reglas de la sana crítica. Y sin duda, los expertos al servicio de la Administración pueden actuar, en principio, como peritos y que sus dictámenes -al igual que cualquier otro dictamen pericial- han de ser valorados de manera libre y motivada, siempre que, la prueba se someta a contradicción procesal.

Dos supuestos:

- Informe o dictamen emanado de la Administración se haga valer como medio de prueba en un litigio en que contienen **terceros**;
- Informe o dictamen emanado de la Administración se haga valer como medio de prueba en un litigio en que contiene la propia **Administración**. “*pues en el último caso, el valor derivado de la objetividad e independencia de los autores del dictamen podría decaer*” (atendida su situación de dependencia orgánica y funcional con respecto al órgano administrativo llamado a decidir, más aún en supuestos de libre designación o comisiones de servicios).

-Mas aún, si se trata de funcionarios públicos que, al propio tiempo, han participado en la génesis del propio acto administrativo impugnado y, en la prueba pericial, complementa las razones no expresadas en éste.

-Más aún si las partes no tuvieron ocasión de pedir explicaciones o aclaraciones (en cuyo caso, los informes no

tendrían otro valor que el que tuviesen como documentos administrativos).

La doctrina de aplicación se contiene, por todas en la STS, Contencioso sección 5 del 28 de noviembre de 2024 (ROJ: STS 5957/2024-ECLI:ES:TS:2024:5957 Sentencia: 1902/2024 Recurso: 119/2023) según la cual, la administración perfectamente puede llevar al procedimiento jurisdiccional a sus técnicos para ratificar los informes realizados en el seno del procedimiento administrativo, alcanzando la condición de plena prueba pericial. Remite a la doctrina fijada en la STS nº 202/2022, de 17 de febrero (RC 5631/2019), que en resumen recuerda que, para determinar la naturaleza y la fuerza probatoria de los informes y dictámenes elaborados por expertos de la Administración, hay que estar a la legislación procesal civil.

3. 6.- Sentencia y su ejecución.

Con frecuencia, en el curso de un procedimiento, los letrados al servicio de las Administraciones Públicas recuerdan los límites de la decisión jurisdiccional¹³. Por ejemplo, para fijar un complemento retributivo en concreto¹⁴.

En materia de ejecución de sentencias reviste singular importancia la **actitud del ponente del tribunal**, o en su caso del juez de instancia que ha intervenido. La fijación del órgano responsable (104 y 109 LJCA) y la decidida intimación y apercibimientos tanto de multa como de deducción de testimonio al Ministerio Fiscal por posibles responsabilidades penales, son acicates de singular valor para lograr la ejecución de sentencia. Pero es lo cierto que, pese a que la ejecución de sentencias está directamente ligada con el derecho a la tutela judicial efectiva, tal y como advierte nuestro Tribunal Constitucional, los órganos jurisdiccionales son remisos a adoptar posiciones de fuerza ante desobediencias frontales o disimuladas por parte de las Administraciones Públicas para ejecutar las decisiones jurisdiccionales.

¹³ Artículo 71.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, establece: “2. Los órganos jurisdiccionales no podrán determinar la forma en que han de quedar redactados los preceptos de una disposición general en sustitución de los que anulen ni podrán determinar el contenido discrecional de los actos anulados”.

¹⁴ STS, Contencioso sección 4 del 01 de diciembre de 2020 (ROJ: STS 4193/2020 - ECLI:ES:TS:2020:4193 Sentencia: 1636/2020 Recurso: 3857/2019)

Uno de los conflictos más espinosos en procedimientos jurisdiccionales de acceso a la Función Pública aflora cuando con ocasión de la estimación de un recurso contencioso-administrativo pueden verse perjudicados los **terceros de buena fe**. Situación que puede venir provocada, en múltiples ocasiones, por defectuosos emplazamientos de los interesados. Recuérdese la disfunción que hay entre el emplazamiento en los procesos selectivos y el emplazamiento ante órganos jurisdiccionales, todo ello en relación con la doctrina del Tribunal Constitucional¹⁵. La doctrina jurisdiccional de aplicación¹⁶ puede resumirse así:

1º Son "aspirantes de buena fe en los procesos selectivos" quienes han superado un proceso selectivo, obtenido plaza, proceso que posteriormente, y a instancia de un tercero, se anula mediante sentencia firme.

2º El principio pasa por mantener -en lo posible- su situación, porque así lo exigen razones de buena fe, de confianza legítima, de seguridad jurídica y de equidad, así como del principio de conservación de actos anulables (cfr. artículo 51 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

Y también porque las infracciones determinantes de la invalidez del proceso selectivo son imputables exclusivamente a la Administración.

Por último, preservar la posición jurídica del aspirante de buena fe no supone infringir la prohibición de aprobar a más aspirantes que plazas convocadas: tal límite rige para los tribunales calificadores, no para el órgano jurisdiccional. Y lo que ahora se plantea no es crear judicialmente plazas, sino cómo ejecutar sentencias estimatorias sin perjudicar a esos terceros.

3º Puede ser una solución la repetición de ejercicios sólo respecto de los aspirantes afectados (siempre que no se violenten las bases de la convocatoria).

¹⁵ En resumidas cuentas, la Ley 39/2015 permite los emplazamientos edictales en procedimientos selectivos, pero en los procedimientos jurisdiccionales, si el emplazamiento puede hacerse personalmente, así debe hacerse en evitación de indefensión, tal y como impone el Tribunal Constitucional.

¹⁶ STS, Contencioso sección 4 del 03 de marzo de 2025 (ROJ: STS 891/2025 - ECLI:ES:TS:2025:891 Sentencia: 217/2025 Recurso: 5112/2022) con remisión a su STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª, 29-06-2015 (rec. 438/2014).

4º Es un límite o criterio de este principio el factor temporal pues, al fin y al cabo, si se tutela a los aspirantes de buena fe es porque con el transcurso de tiempo han consolidado situaciones jurídicas derivadas de haber superado la convocatoria y así han ingresado en un Cuerpo o Escala, han tomado posesión de sus destinos, es más, incluso por el tiempo que media hasta que recaiga sentencia firme han podido perfeccionar un trienio. Así, el tiempo transcurrido desde que finalizó el proceso selectivo priva de justificación y proporción que se dejen sin efecto esas situaciones jurídicas creadas por la actuación administrativa irregular y ya consolidadas a favor de aspirantes de buena fe.

Para el cálculo de ese elemento temporal la jurisprudencia no fija estándar de duración que sirva para integrar el juicio de proporcionalidad, lo que lleva al casuismo. A estos efectos la revisión judicial -en sus instancias y grados- es lo que dilata la resolución definitiva, y de las numerosas sentencias dictadas se deducen lapsos de tiempo que van de uno a cinco años entre el acto originario impugnado y la primera sentencia, y de tres a nueve años entre ese acto y la sentencia firme.

Evidentemente, la existencia de vicios en el proceso de selección directamente relacionados con la posición del aspirante de buena fe; como pueda ser la filtración de ejercicios, la desviación de poder en su favor, o una realización del proceso selectivo al margen de las bases, para favorecer a este tercero, hace decaer su buena fe y por lo tanto puede verse afectado por el fallo.

Y finalmente, aun cuando no sea la finalidad de este trabajo conviene recordar la posibilidad de optar por procedimientos de **mediación** sí la ejecución de una sentencia aboca a un conflicto salomónico o difícilmente resoluble¹⁷.

¹⁷ Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 8 de febrero de 2019, recaído en el recurso 6937/1997.

4. SUPUESTOS HABITUALES QUE SE SOMETEN A CONTROL DE LEGALIDAD EN LOS TRIBUNALES.

4.1. Funcionarios interinos y las reclamaciones de fijeza.

Una búsqueda en la base de datos del CENDOJ con el comando “Ley 20/2021” arroja aproximadamente 2769 resultados (recuérdese que esa base excluye la casi totalidad de juzgados).

Las medidas establecidas en la Ley 20/2021, de 28 de diciembre son en ocasiones mera literatura, y en otras, simple reiteración de preceptos. Así, su «Disposición adicional decimoséptima. Medidas dirigidas al control de la temporalidad en el empleo público.

1. Las Administraciones Públicas serán responsables del cumplimiento de las previsiones contenidas en la presente norma y, en especial, velarán por evitar cualquier tipo de irregularidad en la contratación laboral temporal y los nombramientos de personal funcionario interino.

Asimismo, las Administraciones Públicas promoverán, en sus ámbitos respectivos, el desarrollo de criterios de actuación que permitan asegurar el cumplimiento de esta disposición, así como una actuación coordinada de los distintos órganos con competencia en materia de personal.

2. Las actuaciones irregulares en la presente materia darán lugar a la exigencia de las responsabilidades que procedan de conformidad con la normativa vigente en cada una de las Administraciones Públicas.

3. Todo acto, pacto, acuerdo o disposición reglamentaria, así como las medidas que se adopten en su cumplimiento o desarrollo, cuyo contenido directa o indirectamente suponga el incumplimiento por parte de la Administración de los plazos máximos de permanencia como personal temporal será nulo de pleno derecho.

4. El incumplimiento del plazo máximo de permanencia dará lugar a una compensación económica para el personal funcionario interino afectado, que será

equivalente a veinte días de sus retribuciones fijas por año de servicio, prorrateándose por meses los períodos de tiempo inferiores a un año, hasta un máximo de doce mensualidades. El derecho a esta compensación nacerá a partir de la fecha del cese efectivo y la cuantía estará referida exclusivamente al nombramiento del que traiga causa el incumplimiento. No habrá derecho a compensación en caso de que la finalización de la relación de servicio sea por causas disciplinarias ni por renuncia voluntaria.

5. En el caso del personal laboral temporal, el incumplimiento de los plazos máximos de permanencia dará derecho a percibir la compensación económica prevista en este apartado, sin perjuicio de la indemnización que pudiera corresponder por vulneración de la normativa laboral específica.

Dicha compensación consistirá, en su caso, 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. El derecho a esta compensación nacerá a partir de la fecha del cese efectivo, y la cuantía estará referida exclusivamente al contrato del que traiga causa el incumplimiento. En caso de que la citada indemnización fuere reconocida en vía judicial, se procederá a la compensación de cantidades.

No habrá derecho a la compensación descrita en caso de que la finalización de la relación de servicio sea por despido disciplinario declarado procedente o por renuncia voluntaria.».

Es conocida la **STJUE** de 22 de **febrero** de 2024, C-59/22, C-110/22 y C-159/22, pero ¿en verdad supone un cambio del estado de la cuestión?. Otro tanto cabe decir de la **STJUE** de 13 de **junio** de 2024, asuntos acumulados C-331/22 y C-332/22. En resumidas cuentas el TJUE:

- Rechaza los procesos de consolidación como medida suficiente, advierte porque son abiertos a terceros.

- La indemnización la rechaza en cuanto que se prevé para los que no consolidan y porque fija límites (la tilda de simbólica).
- Nótese que se refiere a empleados públicos interinos nombrados antes de la entrada en vigor de la Ley 20/2021,
- Realmente no se mueve de su doctrina, resumible en que la cláusula 5 del A M a falta de medidas adecuadas en el Derecho nacional para prevenir y, en su caso, sancionar, los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos o relaciones de empleo de duración determinada, la conversión de esos sucesivos contratos o relaciones de empleo de duración determinada en contratos o relaciones de empleo por tiempo indefinido *puede* constituir tal medida, siempre que esa conversión no implique una interpretación **contra legem** del Derecho nacional.

Lo que razona el TJUE es que la conversión en fijos permite remediar el abuso, como otras medidas.

Y es igualmente conocida la **doctrina del Tribunal Supremo**. Por todas la STS Contencioso sección 4 del 25 de febrero de 2025 (ROJ: STS 687/2025 - ECLI:ES:TS:2025:687 Sentencia: 197/2025 Recurso: 4436/2024). Recuerda la claridad de los términos de la sentencia del TJUE de 13 de junio de 2024, que:

1. Es al Tribunal Supremo a quien compete apreciar si la conversión de la relación de empleo temporal abusiva en fija o permanente en el marco de la aplicación de la cláusula 5 del Acuerdo Marco es o no contraria al Derecho español.
2. Reitera los criterios que permiten apreciar dicho abuso: que con los nombramientos se quieran atender necesidades de carácter estructural, que se haya recurrido de manera reiterada a personal temporal para atender necesidades permanentes.
3. Recuerda que ha reconocido el derecho del personal temporal cesado a ser repuesto hasta que la vacante sea cubierta por funcionario público o

amortizada, así como el derecho de quien ha sufrido nombramientos temporales abusivos a una indemnización, siempre que acredite haber sufrido perjuicios.

4. Y, esencialmente, que nuestro Derecho no permite convertir al personal temporal en funcionario de carrera o personal fijo equiparable sin que medien los procesos selectivos legalmente previstos e impedimento no de mera legalidad sino de constitucionalidad.
5. Que pese a declararse el abuso, no procede ni la indemnización ni la conversión en funcionario. Que la indemnización se basa en un daño a acreditar y que nuestro ordenamiento jurídico no conoce la indemnización penalizadora¹⁸.

Hemos de finalizar esta cuestión recordando que se ha reactivado el **Procedimiento de infracción** de la Comisión contra España en esta concreta cuestión o INFR(2014)4334, (Asunto: Petición n.º 0774/2021, presentada por Francisco José Pons Bejarano, de nacionalidad española, sobre la consolidación de los puestos de los trabajadores interinos en las administraciones españolas), pero que ya se hace eco del dictado del Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, publicado el 7 de julio de 2021, convalidado por la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, y cuya conclusión es que “La Comisión está examinando actualmente las modificaciones introducidas en la legislación española para evaluar la conformidad del texto resultante con la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada, así como con la jurisprudencia pertinente del TJUE.

Con respecto al plan nacional de recuperación y resiliencia de España, la Comisión consideró que los hitos y objetivos establecidos en la Decisión de Ejecución del Consejo se habían cumplido de forma satisfactoria (Hito/Objetivo 144, en particular). Dicha decisión se basó en los criterios dispuestos en el artículo 24 del

¹⁸ STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, 30-11-2021 (rec. 6302/2018).

Reglamento (UE) 2021/241 de cara a tramitar la solicitud de pago de 11 de noviembre de 2021 en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

Por lo tanto, el debate permanece de nuevo inalterado.

4.2. Procesos de estabilización del empleo temporal. Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.

(1054 sentencias de TS y TSJ en 2024, y ahora 1654 a fecha de ayer).

La **finalidad última** de los procesos de estabilización no es propiamente el favorecimiento del acceso a la función pública, con carácter fijo o permanente, de aquellos empleados públicos temporales que de modo continuado vienen ocupando estos puestos, sino el de lograr, reduciendo la tasa de temporalidad y el recurso injustificado a unos excesivamente prolongados nombramientos o contratos temporales normativamente previstos para otras finalidades, una mayor calidad y estabilidad en la prestación de los servicios públicos. El objetivo de estos procesos de estabilización no es estabilizar puestos de trabajo, ni a trabajadores en concreto, sino estabilizar "plazas".

La discusión siempre ha pivotado sobre la necesidad o no de la inclusión de una o unas plazas en concreto, lo que deriva la discusión sobre su “**naturaleza estructural**”. Y se acude entonces a la Resolución de la Secretaría de Estado de Función Pública, de 1 de abril de 2022, sobre las **orientaciones** para la puesta en marcha de los procesos de estabilización derivados de la Ley 20/2021. La doctrina jurisprudencial se haya, por ejemplo en la STS, Contencioso sección 4 del 25 de abril de 2023 (ROJ: STS 1647/2023 - ECLI:ES:TS:2023:1647 Sentencia: 515/2023 Recurso: 702/2022). “*hayan estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores a ...*”: ocupada por la misma o distintas personas de forma consecutiva, alternativa, o con alguna interrupción derivada de los procesos de cobertura. De esa “naturaleza estructural” cabe decir:

- plazas que deben ser cubiertas en la forma ordinaria por funcionarios de carrera.

- se corresponden con funciones recurrentes que se integran en la actividad ordinaria y del normal funcionamiento de la Administración de que se trate. ¿no singularizadas?
- incluyendo, por tanto, las plazas ligadas a programas o actuaciones que no gocen de *sustantividad propia y diferenciada de la actividad ordinaria*.

La casuística de los procesos de estabilización es importante:

1. Se debe prever la reserva legal para personas con discapacidad.
2. En procesos selectivos-fase de concurso de méritos¹⁹:
 - a. No es en sí mismo contrario al principio de igualdad que servicios prestados con anterioridad en la categoría convocada o en otra equivalente reciban distinta valoración según la Administración en que tuvieron lugar.
 - b. El mayor valor que cabe atribuir a la experiencia en la Administración convocante no puede ser absoluto o, como dice, el Tribunal Constitucional, no puede superar el límite de lo tolerable.
 - c. Y esa diferencia ha de ser justificada (la excepcionalidad del proceso selectivo, su finalidad y el que sea por una sola vez no aportan la justificación necesaria). Allí puntuación por experiencia previa suponía el 70% de la total que se podía alcanzar.
 - d. Debe valorarse la de experiencia en el extranjero, incluso contra bases de la convocatoria (STS, Contencioso sección 4 del 04 de octubre de 2021 (ROJ: STS 3621/2021 - ECLI:ES:TS:2021:3621 Sentencia: 1203/2021 Recurso: 351/2020).

¹⁹ STS, Contencioso sección 4 del 26 de septiembre de 2024 (ROJ: STS 4697/2024 - ECLI:ES:TS:2024:4697 Sentencia: 1519/2024 Recurso: 6920/2023).

3. STS, Contencioso sección 4 del 05 de febrero de 2024 (ROJ: STS 501/2024 - ECLI:ES:TS:2024:501 Sentencia: 191/2024 Recurso: 696/2022) **declara la aplicación** del proceso de estabilización del personal interino contemplado en la Ley 20/2021 a las plazas de la escala de funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional y por el contrario la STS, Contencioso sección 4 del 13 de junio de 2024 (ROJ: STS 3126/2024 - ECLI:ES:TS:2024:3126 Sentencia: 1052/2024 Recurso: 711/2022) **excluye y anula la estabilización** en la AGE de Letrados de la Administración de Justicia al amparo de la Ley 20/2021, que no es posible porque el sistema de acceso a ese cuerpo está regido por el art. 441 de la LOPJ, por tanto, sólo es posible por oposición, sin que quepa aplicar supletoriamente la D.A. 6ª u 8ª de la Ley 20/2021, porque no existe laguna al respecto, y sin que el carácter excepcional de los procesos de estabilización justifique la posibilidad para ningún cuerpo o escala de funcionarios, sino que el art. 2 delimita el ámbito de aplicación de la Ley 20/2021 indicando que afecta a "plazas de naturaleza estructural" de las Administraciones Públicas que estén ocupadas de forma temporal y tengan cobertura presupuestaria".
4. La compensación económica por cese, equivalente a veinte días por años de servicio, prevista en el artículo 2.6 de la Ley 20/2021 solo resulta de aplicación a los supuestos de funcionarios interinos que hayan visto finalizada su relación con la Administración por la no superación del tercer proceso selectivo de consolidación (STS, Contencioso sección 4 del 01 de julio de 2025 (ROJ: STS 3146/2025-ECLI:ES:TS:2025:3146 Sentencia: 895/2025 Recurso: 5709/2023).

Sin embargo, comienzan a aparecer sentencias que reconocen la indemnización prevista, como ha sido la STSJ de Galicia, Contencioso sección 1 del 23 de julio de 2025 (ROJ: STSJ GAL 4710/2025 - ECLI:ES:TSJGAL:2025:4710 Sentencia: 499/2025 Recurso: 5/2025). No obstante entiendo que se trata de una cuestión extremadamente dudosa pues en la STSJCyL 1172/2025, Rec. Apelación 368/2025, de 30.10.2025, se ha advertido que si como refiere el Tribunal Supremo, por ejemplo en la STS de 1.7.2025, la Ley 20/2021 no ofrece efectos retroactivos, el cálculo de la citada indemnización no podrá realizarse con ese mismo carácter, es decir, sólo podría hacerse respecto de los años de servicio ofrecidos con posterioridad a su entrada en vigor.

4.3. Procesos selectivos.

En relación con los procedimientos jurisdiccionales que revisan procesos selectivos, la jurisprudencia se mantiene invariable, más allá de acentuar las exigencias de publicidad y motivación respecto de las calificaciones dadas por cada miembro del tribunal y los criterios de corrección.

Así podemos recordar que:

- 1º) Las bases son la ley del proceso.
- 2º) La falta de impugnación de las bases no permite su cuestionamiento a posteriori. Pero la falta de impugnación de las bases de la convocatoria no es obstáculo para combatirlas a través de los actos que las aplican cuando ellas mismas comportan la vulneración de un derecho fundamental²⁰.
- 3º) En los concursos de méritos, la carga de acreditar los méritos que se aleguen, corresponde a los participantes en el mismo, mediante los oportunos

²⁰ STS, Contencioso sección 4 del 04 de octubre de 2021 (ROJ: STS 3621/2021 - ECLI:ES:TS:2021:3621 Sentencia: 1203/2021 Recurso: 351/2020).

certificados expedidos por los Jefes correspondientes, sin quepa argumentar que se trata de documentos a disposición de la administración interesada.

- 4º) La previsión legal del carácter subsanable de la omisión de firma en las solicitudes es aplicable a las solicitudes presentadas por vía electrónica.
- 5º) El artículo 68.1 de la Ley 39/2015, exige que, ante el incumplimiento del plazo de subsanación tras la solicitud de participación en el proceso selectivo, conferido por 10 días, la consecuencia que se anuda a dicha circunstancia es que se le tendrá por desistido de su petición, pero dicha declaración ha de hacerse mediante la correspondiente resolución (STS, Contencioso sección 4 del 22 de marzo de 2022 ROJ: STS 1102/2022 - ECLI:ES:TS:2022:1102 Sentencia: 362/2022 Recurso: 4644/2020).
- 6º) El proceso de consolidación no es sinónimo de que se convoque de manera aislada o cerrada, de modo que sólo pueda participar el personal indefinido no fijo, con exclusión de cualesquiera otros ciudadanos.
- 7º) En los procesos selectivos de ingreso, en el mérito consistente en la experiencia previa se ha de incluir el tiempo que se hubiera tenido en virtud de llamamientos efectuados a partir de una lista de interinos y que no se materializaron por estar dedicado al cuidado de hijos menores quien hubiere sido llamado (STS, Contencioso sección 4 del 26 de marzo de 2025 ROJ: STS 1381/2025- ECLI:ES:TS:2025:1381 Sentencia: 334/2025 Recurso: 3254/2024). Esta sentencia se refiere a personal docente.
- 8º) Lo más frecuente; el análisis de las titulaciones, dobles titulaciones y cursos. Se enfoca y así debe ser en relación con la exigencia de créditos.
- 9º) El juicio hecho por el órgano de selección.

Nos lleva al examen de la situación actual de la Tª Discrecionalidad técnica.

4.4. Discrecionalidad técnica.

Prescindiendo de la exposición general de la doctrina jurisprudencial sobre la citada discrecionalidad técnica, podemos advertir que, en líneas generales se mantiene lo dicho desde el año 2015, respecto a sus límites y técnicas de control: (elementos reglados, hechos determinantes y los principios generales del derecho), así como la diferenciación entre el "núcleo material de la decisión" (estricto dictamen o juicio de valor técnico) y sus "aledaños". Actualmente el centro del debate jurisprudencial se halla en la necesaria motivación del juicio técnico.

Doctrina sobre esa **motivación**:

1. STS de 16 de febrero de 2016: cada vocal debe hacer constar las razones de su puntuación a cada aspirante.
2. STS 1696/2023 (recurso de casación 8060/2021), no es posible admitir que sólo refiriendo que la decisión se tomó por unanimidad se llenan las exigencias de motivación.
3. STS de 28 de noviembre de 2012 no cabe presumir que la comisión "asumió" como propio, el criterio del informe de dos vocales.
4. STS de 18 de diciembre de 2013, la imposibilidad de discernir el juicio técnico plasmado en la puntuación es un vicio invalidante.
5. STS 19-12-2019, es preciso fixar previamente los criterios cualitativos que seguirá la comisión a la hora de puntuar; y además, expresar el modo en que se aplican a cada aspirante, y explicar las razones por las que se concede preferencia a uno sobre otro.
6. STS de 19-2-2019, publicación de los criterios de puntuación antes de la celebración del ejercicio convocado por el CGPJ (allí

se habla de “meras pautas de corrección”) vs. importancia de las bases.

7. STS, Contencioso sección 4 del 02 de diciembre de 2024 (ROJ: STS 5976/2024 - ECLI:ES:TS:2024:5976 Sentencia: 1905/2024 Recurso: 4359/2022): Es posible justificar en informe técnico emitido con razón de un recurso administrativo las razones de la puntuación otorgada a los aspirantes por la comisión de valoración de un proceso selectivo, posibilidad referida a los informes emitidos en su momento por los miembros del órgano que realizó la valoración, sin ampliar, sustituir ni enmendar nada en relación con lo valorado y las puntuaciones dadas entonces, sino limitada a exponer las razones por las que la aplicación de los criterios de valoración preestablecidos condujo al resultado individualizado que otorga la preferencia a un candidato frente a los demás.

Y ese informe debe estar suscrito por todos los miembros de la comisión.

8. STS, Contencioso sección 4 del 29 de mayo de 2025 (ROJ: STS 2513/2025 - ECLI:ES:TS:2025:2513 Sentencia: 662/2025 Recurso: 609/2023): cuando en las bases se contemple que la calificación de un ejercicio será la media aritmética de las puntuaciones otorgadas por cada miembro del tribunal, es necesario incorporar esas calificaciones individuales al expediente del proceso selectivo y justificar cada una de ellas el miembro correspondiente a la vista de los ejercicios realizados.
9. STS, Contencioso sección 4 del 25 de abril de 2024 (ROJ: STS 2440/2024 - ECLI:ES:TS:2024:2440 Sentencia: 705/2024 Recurso: 4854/2022): el deber de motivación de la declaración de no apto en una prueba de entrevista personal en la que se valoran rasgos o factores de personalidad y aptitudes comporta, al menos,

las siguientes exigencias: (i) expresar el material o las fuentes de información sobre las que va a operar el juicio técnico; (b) consignar los criterios de valoración cualitativa que se utilizarán para emitir el juicio técnico; y (c) expresar por qué la aplicación de esos criterios conduce al resultado individualizado que niega la aptitud de un aspirante.

Tal motivación debe provenir del propio órgano técnico o tribunal calificador que ejerce la discrecionalidad técnica y debe ofrecerse al tiempo de adoptarse la decisión administrativa y, en todo caso, cuando algún aspirante lo solicite o cuando sea objeto de impugnación en vía administrativa, como medio adecuado para ejercer el derecho a la tutela judicial efectiva consagrada en el artículo 24 de la Constitución española.

10. STS, Contencioso sección 4 del 13 de abril de 2023 (ROJ: STS 1388/2023 - ECLI:ES:TS:2023:1388 Sentencia: 471/2023 Recurso: 4104/2020): la motivación de las decisiones de los órganos de selección debe en todo caso exponer los criterios de valoración empleados, así como provenir del propio órgano de selección y dejar constancia de la misma en el expediente administrativo.
11. STS, Contencioso sección 4 del 20 de julio de 2022 (ROJ: STS 3138/2022 - ECLI:ES:TS:2022:3138 Sentencia: 1046/2022 Recurso: 6185/2020): los criterios de calificación de los ejercicios de procesos de selección en la Administración Pública, deben ser previos a la calificación, y deben ser publicados para conocimiento de todos los aspirantes antes de la realización de los ejercicios.
12. STS, Contencioso sección 4 del 04 de junio de 2024 (ROJ: STS 3033/2024 - ECLI:ES:TS:2024:3033 Sentencia: 976/2024

Recurso: 1003/2022): No hay duda de que, sobre la base de los principios de especialización, profesionalización e imparcialidad que rodean la actuación de sus integrantes, los tribunales calificadores gozan de discrecionalidad técnica y sus decisiones tienen presunción de acierto y razonabilidad.

Pero, nada impide que esa presunción iuris tantum sea desvirtuada en el proceso mediante prueba practicada con todas las garantías, resultando especialmente idónea a tal fin la prueba pericial.

A los órganos jurisdiccionales les está vedado sustituir el juicio técnico emitido por esos órganos de selección por el suyo propio (salvo, claro está, en cuestiones estrictamente jurídicas en que tienen la obligación de conocer el ordenamiento jurídico) o por opiniones técnicas de peritos que, dentro del margen de apreciación que existe en todas las ramas del saber especializado, simplemente expresan un criterio técnico diferente del que razonadamente ha establecido el tribunal calificador. Pero nada les impide que, tras la valoración del expediente y del resto del material probatorio existente en las actuaciones, muy en particular, de la prueba pericial practicada en el proceso, lleguen a alcanzar una convicción sobre la aptitud del recurrente que desvirtúe inequívocamente el acierto de la decisión técnica adoptada por el tribunal calificador.

13. STS, Contencioso sección 6 del 29 de mayo de 2023 (ROJ: STS 2303/2023 - ECLI:ES:TS:2023:2303 Sentencia: 718/2023 Recurso: 655/2022): Acceso a los exámenes de los demás.

El punto de partida en el que nos sitúa la Constitución no puede ser otro que el del reconocimiento a los ciudadanos de la facultad de acceder a los documentos que obran en los archivos y registros públicos. Esta es la regla general y las excepciones que se le

impongan por las leyes han de estar justificadas en términos constitucionalmente aceptables.

En opinión del Tribunal, es irrefutable que los participantes en un proceso selectivo son titulares de un interés directo y legítimo en lo relativo al acceso a los ejercicios realizados por otros participantes y su conclusión es que el recurrente tiene derecho a acceder a los documentos que ha indicado. Y también lo tiene a obtener copia de ellos a sus expensas. Y ello porque, además de ser coherente con lo que la Constitución afirma en su artículo 105 b), también lo es con los principios que deben inspirar la actuación de las Administraciones Públicas y, en particular, con el de transparencia que, según el artículo 3.4 de la Ley 30/1992 y juntamente con el de participación, ha de guiar sus relaciones con los ciudadanos.

4.5. Valoraciones de puestos de trabajo.

STJG 1268/2002 de 10 de julio: no cabe reconocer a un funcionario concreto la posibilidad de exigir de la Administración de la que depende la pronta puesta en marcha de la nueva organización estructural (RPT).

Procesalmente hemos de recordar que cuando en 2014 el TS rectificó de forma expresa su jurisprudencia precedente a propósito de la naturaleza jurídica de las RTP (no constituyen “a efectos procesales” disposiciones generales sino actos administrativos) -no era un acto ordenador, sino un acto ordenado-, ello supuso que, a diferencia de las limitaciones de impugnación de toda disposición general por defectos formales, de las RTP se mantiene que (incluso dicho con anterioridad al cambio de criterio (en 2010) cuando se aprueba una RTP, aunque sea una modificación parcial, al igual que ocurre con los reglamentos, se abre la posibilidad de su impugnación directa íntegra.

La Jurisprudencia ha avalado las diversas técnicas de valoración de puestos de trabajo, en concreto la jerarquización de puestos, la asignación de categorías o la

asignación de puntos por factor. También el sistema comparado de retribuciones de puestos similares en otras organizaciones con características análogas. Procedimiento de valoración analítico que permite determinar un valor para cada puesto y permite cuantificar la diferencia de valor entre puestos.

Es mera discrecionalidad técnica, pese a la intervención de terceros (empresas consultoras).

Pero como toda potestad discrecional tiene elementos reglados, cobra especial relevancia el Manual de Valoración de Puestos de Trabajo.

Lo esencial destacado por la jurisprudencia es verificar si:

- A) los "Criterios de Valoración para los complementos retributivos asociados a los puestos de trabajo de la Administración Pública" fueron discutidos y aprobados en mesa general de negociación.
- B) las valoraciones otorgadas se han ajustado a esos Criterios de Valoración.
- C) La correcta confección de las hojas de valoración.
- D) La atribución de nuevas competencias de gran calado, exige una nueva valoración del puesto de trabajo (STS nº 727/2021, de 24 de mayo de 2021)
- E) La invocación es, de nuevo, el juicio comparativo a efectos de igualdad.
- F) La motivación de esa valoración, que se plantea -correctamente- en muchas ocasiones recordando la horquilla y supuestos valorativos.

Se está incrementando la traída a juicio de los responsables de esa valoración, como testigo-peritos.

Incremento de la validez de la Motivación *in alliumde* con remisión al manual de valoración de puesto de trabajo y la valoración resultante de su aplicación, exigiendo que ambos instrumentos técnicos, hubieran sido debidamente aprobados por el órgano competente, como así efectivamente ocurre en nuestro supuesto.

La motivación, asumiendo las conclusiones valorativas del comité de valoración en aplicación del manual de valoración de puesto de trabajo, a disposición del recurrente

como defiende la Administración, donde se explican los factores a considerar y los grados dentro de cada uno de ellos, con preciso detalle, donde se incorpora el complemento de los códigos numéricos asignados, para concluir en el nivel retributivo, habiéndose seguido las pautas procedimentales establecidas, lo que no está en cuestión.

STSJPV, Contencioso sección 3 del 08 de septiembre de 2008 (ROJ: STSJ PV 2102/2008 - ECLI:ES:TSJPV:2008:2102 Sentencia: 602/2008 Recurso: 150/2006): el Manual de valoración de los puestos de trabajo (consistente, en este caso, en la exposición ordenada de los criterios técnicos empleados para inventariar las funciones y tareas, analizar y describir los puestos de trabajo de la Administración municipal) y el resultado de la Valoración de los puestos de trabajo (expresada en la aplicación valorativa de los factores y grados preestablecidos a las monografías técnicas que identifican cada puesto de trabajo, hojas de valoración) son instrumentos técnicos enderezados a la elaboración de la Relación de puestos de trabajo que, en ningún caso, responden a la naturaleza jurídica de las "disposiciones administrativas" que se contemplan en el artículo 62.2, en relación con los artículos 51 y 52, de la Ley 30/1992 .

No es preceptiva la publicación oficial de estos elementos instrumentales; el Manual y las Monografías no forman parte del sistema de fuentes normativas ni su contenido se integra en el ordenamiento jurídico administrativo. De manera distinta, ambos, Manual de valoración y Monografías de los puestos de trabajo, forman parte del acervo de recursos o instrumentos técnicos empleados por el Comité de Valoración en una actuación habilitada por la Alcaldía-Presidencia que se desarrolló de manera externa al procedimiento administrativo.

Cabe reprochar que la actividad del Comité de Valoración se produjera al margen de las actuaciones propias de la instrucción de un procedimiento administrativo, de conformidad con los parámetros de la buena administración, pero no ha impedido que el resultado del empleo por el Comité de Valoración de estos recursos técnicos quedara expresamente aprobado por el órgano plenario municipal. Y que, por efecto de esta misma aprobación plenaria, la valoración llevada a cabo al margen del procedimiento administrativo pasara a formar parte de la motivación "in aliunde" de la

subsiguiente actuación administrativa de ordenación del personal expresada en la aprobación inicial de la Relación de puestos de trabajo.

Naturaleza de los “*elementos técnicos instrumentales*” para el ejercicio de las facultades de discrecionalidad técnica desplegadas en la modificación de la Relación de puestos de trabajo; y, en esa misma medida, consumen y agotan sus efectos jurídicos en el momento de la aprobación de la Relación de puestos de trabajo a cuya consecución sirven.

4.6. La oferta de empleo público y su caducidad. Los efectos de la STS de 9 de julio de 2025.

El 9 de julio de este año el Tribunal Supremo dictó su STS 930/2025 que ha causado una cierta inquietud en las administraciones públicas. El asunto sometido a revisión fue, según el auto de admisión, aclarar si el plazo de tres años previsto en el artículo 70 del Estatuto Básico del Empleado Público, debe entenderse cumplido cuando se desarrolle íntegramente el proceso selectivo dentro del mismo o, por el contrario, si es suficiente para reputarlo observado con que la Administración publique la convocatoria del proceso selectivo.

Ya la STS Contencioso sección 4 del 12 de diciembre de 2019 (ROJ: STS 4195/2019 - ECLI:ES:TS:2019:4195 Sentencia: 1718/2019 Recurso: 3554/2017) había declarado el carácter esencial de este plazo, anudando la consecuencia anulatoria de esa oferta en caso de superación del plazo (salvo que se le dieran “razones muy poderosas”). Pero claro, esa misma STS, ante lo que suponía su salomónica decisión, no pudo por menos que declarar que ese “vicio de invalidez del acto administrativo permite, no obstante, la conservación de los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción que hemos apreciado, según faculta el artículo 51 de la Ley 39/2015”, reconociendo a la actora una indemnización para salir del paso. La reciente: STS 1276/2025, de 14 de octubre de 2025, Nº de Recurso: 2757/2024 ha ratificado la naturaleza de acto administrativo general de las Ofertas de Empleo Público dictadas en aplicación de la estabilización de empleo temporal prevista en la Ley 20/2021.

Pues bien, la STS de 9 de julio, realiza una reordenación de la doctrina existente respecto al cómputo del plazo trienal para fijar que, es un plazo de máximos, y que hay que deducir que tal plazo comprende no sólo la convocatoria sino, además, el completo desarrollo del proceso selectivo.

Este fallo abre un gran debate como es la determinación de la concreta situación en que quedan los diferentes procesos selectivos en los que se ha sobrepasado ese plazo trienal. Hay un criterio como es el apuntado por la STS de 12 de diciembre de 2019, de la conservación de actos, pero la incertidumbre generada es total.

Pende al tiempo de la redacción de estas líneas el recurso admitido por el ATS, Contencioso sección 1 del 23 de abril de 2025 (ROJ: ATS 4089/2025 - ECLI:ES:TS:2025:4089A Recurso: 7514/2024) en el que se dilucidará la naturaleza jurídica de los Decretos por los que se aprueban Ofertas de Empleo Público y si, atendida dicha naturaleza, contra los mismos caben o no recursos en vía administrativa.

5. CONCLUSIONES.

Se puede entonces ofrecer como conclusión, tras la exposición realizada que, la jurisdicción contencioso administrativa y la litigiosidad que en ella se desarrolla reviste una escasa importancia cuantitativa puesta en relación con el total del quehacer diario de nuestros juzgados y tribunales. Que se mantienen ciertas peculiaridades de esta jurisdicción que directamente inciden, modulan o estimulan la génesis del conflicto.

Y si centramos el análisis en lo que es el objeto de actividad de la jurisdicción contencioso administrativa en materia de empleo público podemos concluir que la situación actual de los empleados públicos interinos sigue generando la inmensa mayoría de la conflictividad jurisdiccional, sea en relación con desacuerdos surgidos en los procesos de estabilización, en la simple pretensión de declaración de “fijeza” o en las solicitudes de indemnización. En mucha menor medida, pero con similar importancia, el debate se sigue centrando en la exigencia de motivación de todas aquellas actuaciones realizadas por las administraciones públicas en el ejercicio de su potestad de autoorganización como pueden ser las decisiones de los órganos de selección de personal o de valoración de puestos de trabajo. Actuaciones sobre las que,

cada vez con mayor intensidad se le viene exigiendo por los juzgados y tribunales una mayor y más completa motivación de lo resuelto.

