



HERRI ADMINISTRAZIO ETA  
JUSTIZIA SAILA  
Araubide Juridikoaren Sailburuordetza  
*Lege Garapen eta Arau Kontrolerako  
Zuzendaritza*

DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA Y JUSTICIA  
Viceconsejería de Régimen Jurídico  
*Dirección de Desarrollo Legislativo y  
Control Normativo*

## INFORME DE LEGALIDAD ACERCA DE LAS DISTINTAS ALTERNATIVAS EN RELACION A LA CONVOCATORIA UNITARIA Y VALORACION DE LA EXPERIENCIA EN EL CONCURSO ESPECÍFICO

---

**Ref.: 112/2014 IL**

- 1.- Se solicita por el Director de Función Pública informe sobre "El análisis de las distintas alternativas en relación a la convocatoria unitaria y valoración de la experiencia en el concurso específico" elaborado por la Responsable de Gestión de Personal D<sup>a</sup> Cecilia Anitua Trevijano.
- 2.- El presente informe se emite en virtud de lo dispuesto en el el art. 13 del Decreto 188/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Administración Pública y Justicia.

### CONSIDERACIONES

- 3º.- El informe adjuntado, de gran calidad técnica, tras realizar un exhaustivo análisis de la normativa, jurisprudencia y experiencia pasadas, reflexiona sobre las posibles alternativas; decantándose, con valentía, sobre la opción –en su opinión- más viable.
- 4º.- Planteada así la cuestión, este informante coincide con su valoración y análisis, si bien con las prevenciones que se indicarán.
- 5º.- Adentrándonos en el análisis de las distintas formas en que se pueden convocar los concursos (Según la LFPV, art. 49 : 1.-forma unitaria, 2.- referidas a vacantes propias de uno a o más cuerpos o escalas, y 3.- excepcionalmente, dirigidos a los funcionarios destinados en las áreas, sectores o departamentos que se determinen; a las que se suma otra cuarta como

desarrollo o tipo específico de esta tercera que acabamos de citar: la prevista en el art. 6.2 del D. 190/2004 de Provisión “o a vacantes del mismo área funcional”) considera la proponente inviables, bien por razones jurídicas (dice: la convocatoria unitaria impide que la comisión de valoración cumpla con el principio de especialidad) o de oportunidad o logística (piensa, por ej. que sería “absolutamente ingestionable”); por lo que la única alternativa viable desde el punto de vista legal y operativo sería la que denomina “convocatoria por área funcional/dominio de conocimiento”.

6º.- Lógicamente, descartados por el operador jurídico la viabilidad de las alternativas identificadas con los números 1 y 2; así como con carácter genérico a la identificada con el número 3, el objeto del informe se centrará en el análisis de la opción elegida -convocatoria por área funcional/dominio de conocimiento, señalada con el número 4- pero enfocada desde una triple perspectiva: composición de las comisiones de valoración, manera de agrupar las vacantes y forma de valorar el desempeño de puestos de trabajo anteriormente ocupados.

7º.- Composición de las comisiones de valoración: tanto el EBEP como nuestro ordenamiento (LFPV y D. 190/2004, de Reglamento de Provisión) aplican, según la doctrina de la Sala (TSJPV, s. 323/2013, r. de apelación 1220/2011) límites similares a la composición de los órganos de selección y comisiones de valoración (tanto en materia de acceso como de provisión provisión); semejanza que, en la referida sentencia, se plasma en estos términos [(...)Ciertamente como se indica en la sentencia que se recurre el art. 79 del EBEP no contempla las limitaciones del art. 60.2 del EBEP ; sin embargo, el art. 17 del Decreto 190/2004 establece con claridad que únicamente pueden formar parte de las comisiones de valoración funcionarios de carrera de igual o superior grupo de titulación al que esté adscrito el puesto convocado (...) La sentencia que se recurre excluye la aplicación del art. 60.2 del EBEP , por entender que el mismo es aplicable sólo en los procesos de acceso, y no en los de provisión de puestos de trabajo. Sin embargo, el razonamiento llevaría a la conclusión de que pudieran formar parte de las comisiones de selección en los procesos de provisión de puestos de trabajo de los funcionarios de carrera, funcionarios interinos o personal eventual, lo que resultaría un razonamiento contradictorio. En realidad el Decreto 190/2004, al referirse expresamente a funcionario de carrera de igual o superior grupo de titulación al que esté adscrito el puesto convocado, está igualmente asumiendo las exclusiones del art. 60.2 del EBEP (...)].

8º.- Por tanto, la comisión de valoración deberá atenerse a los requerimientos fijados en los art. 60 y 79 del EBEP, 31 de la LFPV y art. 16 y 17 del Decreto 190/2004, exigencias que se puede concretar en los siguientes términos: -principios de profesionalidad y especialización; -paridad entre mujer y hombre; -el personal de elección o de designación política, los funcionarios



interinos y el personal eventual no podrán formar parte de los órganos de selección; - representante de personal;- -la pertenencia a los órganos de selección será siempre a título individual, no pudiendo ostentarse ésta en representación o por cuenta de nadie.

9º.- Por su parte, el principio de especialización se configura en la LFPV y en el Decreto 190/2004, Reglamento de Provisión en estos términos: en el art. 17.2 del Reglamento se exige que el personal integrante de las comisiones de valoración “deberá ser funcionario de carrera de igual o superior grupo de titulación al que está adscrito el puesto convocado. Se procurará que al menos la mitad hayan desempeñado funciones o posean conocimientos del área funcional de los puestos convocados”; por su parte, el art. 31.2 LFPV exige que “Al menos la mitad de los miembros del tribunal deberán poseer una titulación correspondiente a la misma área de conocimientos que la exigida para el ingreso, y la totalidad de los mismos de igual o superior nivel académico”.

Por tanto, al menos la mitad de los miembros deberán poseer la titulación correspondiente al área –funcional o de conocimiento- que más adelante se concretará en el ordinal 13º.

10º.- Intimamente relacionado con lo que antecede se encuentra la cuestión atinente a cómo se deben determinar o fijar los puestos de trabajo que se vayan a proveer; optándose en la propuesta presentada por agruparlas por área funcional/dominio de conocimiento; propuesta que, a su vez, se subdivide en otras dos: dominio de conocimiento o adscribiendo los puestos a las áreas funcionales incluidas en el Decreto 77/2005.

Si bien la proponente no se pronuncia por ninguna de ellas; muestra las cautelas que deben adoptarse –a la vista de la experiencia sufrida- para evitar que sea objeto de tacha o reproche. Subraya, así, que la adscripción debe realizarse únicamente a los efectos de materializar el principio de especialidad, pero sin atisbo alguno que permita sospechar que se emplea con el fin de eludir pronunciamiento judicial alguno o como medio para restringir la libre movilidad por limitar las posibilidades de acceso a la previa pertenencia a una determinada área funcional.

11º.- Efectivamente, los temores –referidos a la incertidumbre que rodea al presente proyecto- surgen por lo que la Orden de 13 de mayo de 2011 califica de “fallos tan contradictorios” dictados por el TSJPV en relación a los recursos formulados contra las Ordenes de 21 de noviembre de 2007 y de 28 de enero de 2008 (por la que se aprobaron las bases generales y las convocatorias y las bases específicas de los diversos concursos específicos).

En el origen del conflicto se halla la STS de 5 de junio de 2009 que estima parcialmente el rca nº 1061/2005 que declara la nulidad del art. 6 y la disposición transitoria segunda del Decreto 77/2005, manteniendo el resto de sus disposiciones al menos como reglamento de organización, si bien se advierte de que "(...) son en principio neutrales, aunque pudieran resultar inoperantes, anulado el artículo 6 y la disposición transitoria segunda."

Así la Sala, en concreto la sección 1ª, (s. 460/2010, r. de apelación 1326/2008), entiende que la bases de los concursos específicos son contrarios a derecho por "(...)En efecto, aunque no aparezca en escena el concepto de "área funcional", entendemos que la estructura de la convocatoria recurrida es la que se adecúa con naturalidad a la gestación del sistema mediante el empleo del concepto de transición de "puesto-tipo". Como es bastante comprensible que el área funcional, como eficiente en la futura asignación de responsabilidades y de itinerarios profesionales de los empleados públicos, no puede surgir de la nada, y que esa agrupación de puestos en áreas funcionales no puede, desde el origen del nuevo sistema, valorar la experiencia o la adscripción del funcionario en una área que antes no existía, si no es a través de valorar instrumentalmente su vinculación a unos determinados "puestos-tipo", lo que condiciona la negativa conexión entre la presente convocatorias y la anulación de la parte sustancial del Decreto 77/2.005, es que los puestos-tipos que toma como materia prima no operan de manera neutra, (que es lo que el TS requiere), sino que están ya vinculados a un "dominio de conocimiento" determinado, embrión de la futura "área funcional" con la que coincide plenamente y para cuya integración se llama a funcionarios caracterizados por el encuadramiento en unos precisos complementos específicos, y no solo en función de la adscripción a cuerpos, escalas con unos determinados intervalos de niveles, (grado personal), con lo que cabe decir que la convocatoria introduce y aplica "un nuevo instrumento de organización de la función pública", que ha sido anulado jurisdiccionalmente por las **Sentencias** de constante referencia, sin que a esta Sección le cumpla aportar en esta cuestión conclusiones propias, o que vayan más allá de que lo que es pura emanación del efecto prejudicial de la cosa juzgada".

Por su parte, la otra sección, (por todas la s. 728/2009, r. de apelación 156/2009), considera "(...)Sin embargo, como hemos indicado, tras la STS 5.6.09, que casó parcialmente la **sentencia** dictada por la Sala, únicamente podría sostenerse la alegación de vulneración del art. 103 de la LJCA, si se llega a la convicción de que se está materialmente eludiendo el pronunciamiento de ésta Sala, en los términos confirmados por la STS 5.6.09.

Según se razonaba en la **sentencia** dictada por la Sala, el D. 77/2005 introducía un instrumento organizativo nuevo, como es la pertenencia al Area Funcional y la existencia de una ruta o itinerario profesional por el que habría de discurrir la carrera profesional. El diseño normativo contenido en el art. 6 del D. 77/2005, y declarado nulo, preveía la existencia de rutas o itinerarios profesionales, por los que iba a desarrollarse la carrera profesional, encapsulando las posibilidades de movilidad de los funcionarios. Sólo si se llegara a la convicción de que las Bases Generales- y en concreto, la valoración de méritos "experiencia laboral relacionada con las funciones del puesto tipo al que se aspira"-lleva a la misma conclusión que la previsión contenida en el art. 6 del D. 77/2005, y declarada nula, podría

llegarse a la conclusión de que se está eludiendo el pronunciamiento de la Sala, en cuanto el mismo ha sido mantenido por la STS 5.06.09 .

En relación con esta cuestión, se observa que la valoración de méritos en la Fase I, contenida en las Bases de la Convocatoria, en el art. 5.1.7 diferencia entre la experiencia laboral en puestos integrados en el mismo puesto tipo al que se aspira (1 punto por mes), y en otros puestos por la Administración (0,50 puntos por mes). Es decir, la experiencia laboral en otros puestos sólo alcanzaría un máximo de 30 puntos, frente a los 60 máximos posibles si se hubiera obtenido en puestos integrados en el mismo "puesto tipo" que se definen en las Bases de la Convocatoria. Según resulta de las Bases de la Convocatoria, de los 269 puntos máximos posibles de la Fase I, la mayor valoración de la experiencia representa un 11,2 %, lo que por sí mismo, y a falta de otros elementos probatorios, no llevaría a la conclusión de que se está produciendo el mismo efecto de "encapsulamiento" en una ruta o itinerario profesional, y sobre todo con la misma intensidad, que las previsiones contenidas en aquel art. 6 del D. 77/2005 , declarado nulo. Debemos observar que aunque por la Sala se acordó la ejecución provisional de la STSJPV 9.3.06 , lo que pudiera plantear si la utilización del concepto "puesto tipo" tenía esa finalidad de eludir el pronunciamiento de la Sala, el pronunciamiento contenido en la STS 5.6.09 deja indemnes los conceptos "area funcional" y "area relacional". El art. 103.4 de la LJCA establece que "serán nulos de pleno derecho los actos y disposiciones contrarios a los pronunciamientos de las **sentencias**, que se dicten con la finalidad de eludir su cumplimiento". Entiende que la Sala que, habiéndose dictado la STS 5.6.09 , el contraste entre la Orden de convocatoria, en el aspecto impugnado, y la **sentencia** debe efectuarse con el pronunciamiento de la STS 5.6.09 . Y, desde ésta perspectiva, en los términos que se plantea por el Sindicato recurrente, no puede llegarse a la conclusión de que la Base 5 de la Convocatoria, lleve materialmente a las mismas consecuencias que el art. 6 del D. 77/2005 , declarado nulo, y, principalmente, como hemos indicado, a constreñir la movilidad funcional a itinerarios o rutas profesionales, o a restringirla en términos que lleven a las mismas consecuencias. A falta de otros datos o elementos probatorios, como hemos indicado, la incidencia que puede tener la mayor valoración de la experiencia laboral obtenido en "puestos tipo", prevista en la Base 5.1.7 no se presenta con la relevancia que permitiera llegar a la conclusión de cierre o extrema dificultad de acceso a éstos puestos de trabajo por quienes tengan experiencia en otros puestos no agrupados dentro del concepto "puesto tipo", dada la existencia de otros méritos susceptibles de ser valorados en la Fase I."

12º.- Y ése es, como no podía ser de otro modo, el temor o miedo que subyace en todo el análisis: tratar de razonar y argumentar de que no se quiere eludir el cumplimiento de ninguna sentencia; sino de que el empleo de los términos "área funcional" y "dominio de conocimiento" se corresponden y encuadran, tanto en conceptos organizativos –art. 2 a 5 y anexo- declarados en vigor por la STS de 5 de junio de 2009; como en los conceptos de "área de conocimientos" y "área funcional" a los que se refieren, respectivamente, el art 31.2 LFPV y el 17.2 del D. 190/2004.

13º.- Por tanto, a juicio de este informante, tanto los títulos que deban poseer los miembros de los tribunales, así como la agrupación de puestos para cumplir con el principio de especialización, podrán basarse y descansar –y sólo a esos efectos y engarzando los conceptos de “área de conocimiento” de la LFPV con la de “área funcional” del Reglamento de provisión- en las áreas funcionales descritas en el anexo del Decreto 77/2005 .

Tesis ésta que viene avalada, además, por lo previsto en el art. 73.3 del EBEP que permite que “Los puestos de trabajo podrán agruparse en función de sus características para ordenar la selección, la formación y la movilidad.”.

14º.- Por último queda por analizar la propuesta referente a la valoración de la experiencia. En el análisis remitido por la Dirección de la Función Pública se desechan las posibilidades de valoración de la experiencia en el mismo “puesto tipo”, “mismo puesto” o en el “mismo cuerpo”, y se inclina por utilizar el criterio de valoración “de la experiencia en base a los conocimientos comunes a los puestos”.

A tal efecto, se asegura –conjurando todo riesgo de “encapsulamiento” en una ruta o itinerario profesional- disponer de un método objetivo que permite bascular los niveles de afinidad o semejanza entre los puestos ocupados con el que se opta en base a tres niveles: alta, media y baja.

Además, la experiencia será un mérito más en el que su peso no va a ser relevante ni determinante en la adjudicación de los puestos al suponer 60 puntos de un total de 400; relevancia que tras aplicar el factor corrector supone en realidad un 10% del total del baremo (la diferencia entre el valor máximo y mínimo será de 40 puntos ya que, el que menos, obtendrá siempre como mínimo 20 puntos, que se obtienen por desempeño de puestos del mismo cuerpo, extremeo que tienen todos los participantes que hayan estado en activo durante el período valorado).

15º.- Con la valoración propuesta se aleja el riesgo de “sobreponderar” los méritos del trabajo desarrollado en determinadas áreas que condicionen a otros concursantes las oportunidades de acceso a los puestos, o a “constreñir la movilidad funcional a itinerarios o rutas profesionales o a restringirla en términos que lleven a las mismas consecuencias”; temores éstos que subyacen



en la "ratio decidendi" de las declaraciones judiciales que declaran la nulidad del art. 6 y la Disposición Transitoria Segunda del Decreto de continua referencia.

**16ª.**- Una última reflexión: habida cuenta de que tras la anulación de las convocatorias de 2007 y 2008 no se ha producido reforma legal alguna en la materia, surge la pregunta del por qué no se desarrolla la próxima convocatoria en los mismos términos, parámetros, en que se ejecutaron las sentencias en relación a las convocatorias anuladas.

La respuesta es doble:

- a) Porque según la autora del análisis "Nombrar una única Comisión de Valoración cumple lo establecido en la STSJ PV (460/10, y cuatro más) (...) en cumplimiento del fallo de la sentencia se convocaron todas las plazas con una única comisión de valoración. Dicha comisión incumplía el principio de especialidad, pero este extremo no fue recurrido."
- b) Se procedió en ejecución de sentencia –Orden de 13 de mayo de 2011, BOPV del día 16- a una nueva valoración de la experiencia laboral. Así, en lugar de diferenciar entre la experiencia laboral en puestos integrados en el "puesto tipo" al que se aspira (1 punto por mes) y en otros puestos en la Administración (0.50 puntos por mes) se acordó valorar la experiencia en el "mismo puesto" al que se aspira 1 punto por mes y la experiencia laboral en otros puestos de la Administración 0.50 puntos por mes.

La razón de apartarse de esas dos soluciones se motiva en que a pesar de tratarse de criterios objetivos, sin embargo, no es en el primer caso el criterio que "predice el mejor desempeño"; y, en el segundo, "no permite dar peso a experiencias que pudieran ser muy adecuadas". Igual parecer se vierte sobre la valoración en el mismo cuerpo, tildándola de no ser "un buen criterio técnico".

**17º.**- Por lo que a la primera reflexión se refiere –incumplir el principio de especialidad- se trata de una valoración jurídica que este informante comparte.

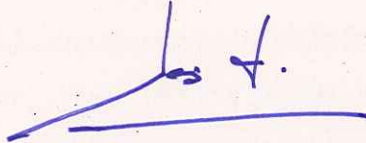
Respecto de la cuestión del por qué se opta por un método de valoración concreto de valoración de la experiencia en detrimento de otros, hay que precisar que se trata de un criterio de

oportunidad sobre el que no cabe pronunciamiento jurídico alguno. Ahora bien, deberá descansar en bases objetivas que alejen toda sospecha de que lo que se pretende es alcanzar por otras vías una valoración de la experiencia ligado a un concepto de puesto tipo o por dominios de conocimiento vedados por la STS de 5 de junio de 2009 reiteradamente citada

### CONCLUSION

Con las prevenciones apuntadas, se emite informe favorable.

En Vitoria-Gasteiz, a doce de noviembre de 2014



**Fdo.: José Luis Aguirre Arratibel**  
**Letrado de los Servicios Jurídicos Centrales**