Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 6 0 / 2 0 2 3

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 13 de junio de 2023.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con la *Consulta gubernativa sobre «la viabilidad jurídica de ejecución de las previsiones contenidas en la disposición adicional cuadragésima de la Ley 7/2022, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2023, en cuanto la misma contiene mandatos incompatibles entre sí, ya que, por una parte, dispone el incumplimiento de las previsiones de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, y, por otra, previene que debe darse cumplimiento a lo establecido en la citada ley básica estatal» (EXP. 214/2023 CG)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud de dictamen facultativo y carácter de la consulta.

Mediante escrito de fecha 27 de abril de 2023, el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias solicita de este Consejo Consultivo dictamen facultativo acerca de la viabilidad jurídica de la ejecución de la disposición adicional cuadragésima de la Ley 7/2022, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2023 (en adelante, Ley de Presupuestos).

La solicitud de dictamen se efectúa al amparo del art. 14 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (en adelante, LCCC), conforme al cual «*los Presidentes del Parlamento y del Gobierno podrán recabar además dictámenes en asuntos de especial relevancia. El objeto de la consulta deberá expresarse con claridad y precisión delimitando el alcance e incidencia de la materia o disposiciones afectadas y el ámbito concreto del pronunciamiento del Consejo*».

[*] **Ponente: Sra. Marrero Sánchez.**

Así, por lo que se refiere a la especial relevancia del asunto que justifica la petición de dictamen facultativo, viene dada, según el escrito de solicitud, por el hecho de que la disposición adicional cuadragésima de la Ley de Presupuestos contiene el mandato al Gobierno para que, por una parte, las plazas referidas a los Conservatorios de Música de Canarias, afectadas por los procesos selectivos previstos en la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público (en adelante, Ley 20/2021), sean excluidas de las convocatorias de los procedimientos selectivos extraordinarios de estabilización ya publicadas, vinculados a la Ley 20/2021, y por otra, proceder a una nueva convocatoria de procedimiento de estabilización de las plazas referidas al margen del procedimiento establecido en dicha legislación básica.

A la solicitud de dictamen facultativo se acompaña informe emitido al respecto por la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes. Asimismo, se acompaña escrito de alegaciones presentado en la Presidencia del Gobierno por (...) y (...), al que se adjunta informe jurídico.

Los términos de la consulta no se han expresado con la claridad y precisión que sería exigible, tal como se analizará en el Fundamento II de este Dictamen al referirnos al objeto de la consulta. Ello, no obstante, en aplicación del art. 14 LCCC y de acuerdo con los principios de lealtad y cooperación institucional que presiden nuestra actuación, procedemos a dar cumplida respuesta a las cuestiones planteadas.

Por otra parte, la solicitud se ha cursado por el procedimiento ordinario.

II

Objeto de la consulta.

El objeto de la consulta viene delimitado por el alcance e incidencia de las disposiciones afectadas, esto es, la disposición adicional cuadragésima de la Ley de Presupuestos y el art. 2 de la Ley 20/2021.

En este sentido, el escrito de solicitud del Sr. Presidente del Gobierno de Canarias precisa que ambas normativas colisionan frontalmente, al menos en los extremos siguientes:

1.°) En las plazas que deben incluirse en la oferta pública de empleo para la estabilización de empleo temporal:

- La legislación básica estatal obliga a la inclusión en la oferta pública de empleo de las plazas que hayan estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2020.

- La legislación autonómica dispone la exclusión de la oferta pública de empleo de las plazas referidas a los Conservatorios de Música de Canarias.

2.º) Las fechas de publicación de la oferta pública de empleo y de las convocatorias de selección:

- La legislación básica establece que la oferta pública de empleo debe aprobarse y publicarse en el Boletín Oficial antes del 1 de junio de 2022; y la publicación de las convocatorias antes del 31 de diciembre de 2022.

- La legislación autonómica (la Ley de Presupuestos aludida, que entró en vigor el 1 de enero de 2023), ordena tanto la modificación de la oferta como de la convocatoria efectuada en 2022 y, al mismo tiempo, efectuar una nueva oferta y una nueva convocatoria, sin fijar fecha, «*todo ello, en cumplimiento de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público y del resto del ordenamiento jurídico*».

Continúa señalando el escrito del Sr. Presidente que:

«La colisión de ambas normas legales impide que puedan adoptarse las medidas que se recogen en la disposición adicional cuadragésima de la Ley 7/2022, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2023, porque si lo que debe hacerse ha de efectuarse "en cumplimiento de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público y del resto del ordenamiento jurídico", resulta legal y materialmente imposible dar cumplimiento a lo establecido en la reiterada Ley 20/2021, en cuanto ordena incluir las plazas (algunas de la que la ley autonómica ordena excluir) y realizar y publicar las convocatorias en 2022, mientras que las la ley autonómica dispone su modificación y revocación en 2023 de la oferta de empleo y de la convocatoria efectuadas en 2022, así como la realización de una nueva oferta y una nueva convocatoria sin fecha, aunque podrían hacerse en 2023.

De acuerdo con lo anterior, conforme al artículo 14 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, se solicita dictamen facultativo del Consejo Consultivo de Canarias acerca de la viabilidad jurídica de ejecución de las previsiones contenidas en las disposición adicional cuadragésima de la Ley 7/2022,

de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2023, en cuanto la misma contiene mandatos incompatibles entre sí, ya que, por una parte, dispone el cumplimiento de las previsiones de la Ley 20/2021 de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, y, por otra, previene que debe darse cumplimiento a lo establecido en la citada ley básica estatal».

Tal como hemos apuntado en el Fundamento anterior, los términos en los que viene redactada la solicitud de consulta no resultan del todo claros, poniendo de manifiesto, por un lado, las dudas del Gobierno respecto a la compatibilidad entre la Ley 20/2021 y la disposición adicional cuadragésima de la Ley de Presupuestos, para, a continuación, al formular la consulta, aseverar que *«la misma contiene mandatos incompatibles entre sí»*, manteniéndose, sin embargo, incólume lo que constituye el verdadero objeto de la consulta, cual es, *«la viabilidad jurídica de ejecución de las previsiones contenidas en la disposición adicional cuadragésima de la Ley 7/2022, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2023»*.

Es por ello que este Consejo Consultivo, ciñéndose al concreto objeto de consulta (la viabilidad jurídica de ejecución de las previsiones contenidas en la disposición adicional cuadragésima de la Ley de Presupuestos), procede a emitir dictamen en el ejercicio de la función consultiva -que no asesora- que le es propia, dictaminando sobre la adecuación al ordenamiento jurídico de la cuestión planteada (art. 1.1 LCCC).

III

Antecedentes.

1. La Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.

1.1. Se ha de partir de la premisa que la Ley 20/2021, tal como señala su Exposición de Motivos, pretende dar respuesta a la excesiva temporalidad de muchos de los puestos de trabajo existentes en las Administraciones Públicas, derivada de múltiples factores que han abusado de las interinidades y el trabajo temporal, a la que intenta poner freno o, por lo menos, acotar, sobre todo tras recientes pronunciamientos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE) en relación 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 contrato de duración determinada (en adelante, el Acuerdo Marco).

Así, señala la Exposición de Motivos, *«la cláusula 4.ª del Acuerdo Marco establece la equiparación entre personal temporal y fijo con base en el principio de no discriminación, salvo existencia de causas objetivas que justifiquen una diferencia en el régimen jurídico de ambas clases de personal.*

Por su parte, la cláusula 5.ª del Acuerdo Marco prevé la adopción de medidas destinadas a evitar la utilización abusiva de nombramientos temporales. Si bien esta cláusula no tiene efecto directo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE) ha insistido en que la determinación del abuso corresponde a los jueces nacionales y que la aplicación de las soluciones efectivas y disuasorias dependen del Derecho nacional, instando a las autoridades nacionales a adoptar medidas efectivas y adecuadas para prevenir y, en su caso, sancionar un eventual uso abusivo de la temporalidad.

En cualquier caso, el TJUE comparte la postura, defendida por España, de que no cabe en nuestra Administración la transformación automática de una relación de servicio temporal en una relación de servicio permanente. Esta opción está excluida categóricamente en el Derecho español, ya que el acceso a la condición de funcionario de carrera o de personal laboral fijo sólo es posible a raíz de la superación de un proceso selectivo que garantice los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad.

En síntesis, la doctrina que ha fijado el TJUE en esta materia dispone que las autoridades españolas tienen que instaurar medidas efectivas que disuadan y, en su caso, sancionen de forma clara el abuso de la temporalidad; y que las diferencias en el régimen jurídico del personal temporal y del fijo deben basarse únicamente en razones objetivas que puedan demostrar la necesidad de estas diferencias para lograr su fin».

Como medidas complementarias inmediatas para paliar la situación existente, el art. 2 de la Ley 20/2021, así como sus disposiciones adicionales sexta y octava, establecen procesos de estabilización de empleo temporal. Así:

- Artículo 2. Procesos de estabilización de empleo temporal.

«1. Adicionalmente a lo establecido en los artículos 19.Uno.6 de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017 y 19.Uno.9 de

la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, se autoriza una tasa adicional para la estabilización de empleo temporal que incluirá las plazas de naturaleza estructural que, estén o no dentro de las relaciones de puestos de trabajo, plantillas u otra forma de organización de recursos humanos que estén contempladas en las distintas Administraciones Públicas y estando dotadas presupuestariamente, hayan estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2020.

Sin perjuicio de lo que establece la disposición transitoria primera, las plazas afectadas por los procesos de estabilización previstos en los artículos 19.Uno.6 de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, y 19.Uno.9 de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, serán incluidas dentro del proceso de estabilización descrito en el párrafo anterior, siempre que hubieran estado incluidas en las correspondientes ofertas de empleo público de estabilización y llegada la fecha de entrada en vigor de la presente Ley, no hubieran sido convocadas, o habiendo sido convocadas y resueltas, hayan quedado sin cubrir.

2. Las ofertas de empleo que articulen los procesos de estabilización contemplados en el apartado 1, así como el nuevo proceso de estabilización, deberán aprobarse y publicarse en los respectivos diarios oficiales antes del 1 de junio de 2022 y serán coordinados por las Administraciones Públicas competentes.

La publicación de las convocatorias de los procesos selectivos para la cobertura de las plazas incluidas en las ofertas de empleo público deberá producirse antes del 31 de diciembre de 2022.

La resolución de estos procesos selectivos deberá finalizar antes del 31 de diciembre de 2024.

3. La tasa de cobertura temporal deberá situarse por debajo del ocho por ciento de las plazas estructurales.

4. La articulación de estos procesos selectivos que, en todo caso, garantizará el cumplimiento de los principios de libre concurrencia, igualdad, mérito, capacidad y publicidad, podrá ser objeto de negociación en cada uno de los ámbitos territoriales de la Administración General del Estado, comunidades autónomas y entidades locales, pudiendo articularse medidas que posibiliten una coordinación entre las

diferentes Administraciones Públicas en el desarrollo de los mismos en el seno de la Comisión de Coordinación del Empleo Público.

Sin perjuicio de lo establecido en su caso en la normativa propia de función pública de cada Administración o la normativa específica, el sistema de selección será el de concurso-oposición, con una valoración en la fase de concurso de un cuarenta por ciento de la puntuación total, en la que se tendrá en cuenta mayoritariamente la experiencia en el cuerpo, escala, categoría o equivalente de que se trate pudiendo no ser eliminatorios los ejercicios en la fase de oposición, en el marco de la negociación colectiva establecida en el artículo 37.1 c) del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

En el supuesto de que en la normativa específica sectorial o de cada Administración así se hubiera previsto, los mecanismos de movilidad o de promoción interna previos de cobertura de plazas serán compatibles con los procesos de estabilización.

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

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

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

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

7. Con el fin de permitir el seguimiento de la oferta, las Administraciones Públicas deberán certificar al Ministerio de Hacienda y Función Pública, a través de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, el número de plazas estructurales ocupadas de forma temporal existente en cada uno de los ámbitos afectados».

- Disposición adicional sexta. Convocatoria excepcional de estabilización de empleo temporal de larga duración.

«Las Administraciones Públicas convocarán, con carácter excepcional y de acuerdo a lo previsto en el artículo 61.6 y 7 del TREBEP, por el sistema de concurso, aquellas plazas que, reuniendo los requisitos establecidos en el artículo 2.1, hubieran estado ocupadas con carácter temporal de forma ininterrumpida con anterioridad a 1 de enero de 2016.

Estos procesos, que se realizarán por una sola vez, podrán ser objeto de negociación en cada uno de los ámbitos territoriales de la Administración del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales y respetarán, en todo caso, los plazos establecidos en esta norma».

- Disposición adicional octava. Identificación de las plazas a incluir en las convocatorias de concurso.

«Adicionalmente, los procesos de estabilización contenidos en la disposición adicional sexta incluirán en sus convocatorias las plazas vacantes de naturaleza estructural ocupadas de forma temporal por personal con una relación, de esta naturaleza, anterior al 1 de enero de 2016».

Finalmente, y en lo que a la consulta objeto del presente dictamen interesa, la disposición adicional cuarta de la Ley 20/2021 establece unas medidas de agilización de los procesos selectivos, señalando:

«Las Administraciones Públicas deberán asegurar el cumplimiento del plazo establecido para la ejecución de los procesos selectivos mediante la adopción de las medidas apropiadas para el desarrollo ágil de los procesos selectivos, tales como la reducción de plazos, la digitalización de los procesos o la acumulación de pruebas en un mismo ejercicio, entre otras.

Las convocatorias de estabilización que se publiquen podrán prever para aquellas personas que no superen el proceso selectivo, su inclusión en bolsas de personal funcionario interino o de personal laboral temporal específicas o su integración en bolsas ya existentes. En dichas bolsas se integrarán aquellos

candidatos que, habiendo participado en el proceso selectivo correspondiente, y no habiendo superado éste, sí hayan obtenido la puntuación que la convocatoria considere suficiente».

1.2. Conviene desde ahora, asimismo, dejar señalado que con la finalidad de regular con carácter básico los procedimientos selectivos de ingreso derivados de la Ley 20/2021, por Real Decreto 270/2022, de 12 de abril, se procedió a la modificación del Reglamento de ingreso, accesos y adquisición de nuevas especialidades en los cuerpos docentes a que se refiere la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, aprobado por Real Decreto 276/2007, de 23 de febrero, al objeto de añadir a esta norma dos nuevas disposiciones transitorias (cuarta y quinta) que se refieren, respectivamente, a los procesos contemplados en el art. 2 y en las disposiciones adicionales sexta y octava de la Ley 20/2021.

2. Incidencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.

En ejecución del mandato contenido en la disposición adicional novena de la Ley 20/2021, el Gobierno de Canarias aprobó el Decreto 82/2022, de 21 de abril, (en adelante, Decreto 82/2022) por el que se modifica el Decreto 133/2021, de 23 de diciembre, relativo a la Oferta de Empleo Público del personal docente no universitario para el año 2021 y se aprueba la Oferta de Empleo Público de personal docente no universitario para el año 2022, y la Oferta de Empleo Público adicional para la estabilización del empleo temporal de personal docente de centros públicos no universitarios en la Comunidad Autónoma de Canarias (BOC núm. 83, de 29 de abril de 2022).

Esta norma fue modificada por el Decreto 200/2022, de 27 de octubre (en adelante, Decreto 200/2022), por el que se aprueba la modificación de la Oferta de Empleo Público adicional para la estabilización del empleo temporal de personal docente de centros públicos no universitarios en la Comunidad Autónoma de Canarias para el año 2022 (BOC núm. 221, de 9 de noviembre de 2022). Modificación que tuvo por objeto los siguientes aspectos:

a) La corrección de errores en el cómputo de la tasa adicional para la estabilización del empleo temporal, conllevando una minoración de 385 plazas correspondientes al proceso de estabilización de empleo de larga duración; y una

reducción de 224 plazas correspondientes al proceso de estabilización de empleo mediante convocatoria extraordinaria por el procedimiento de concurso-oposición.

b) Corrección de errores en la redistribución de las plazas aprobadas para la estabilización de empleo temporal correspondientes al Cuerpo de Profesores de Música y Artes Escénicas, entre las plazas pertenecientes al Conservatorio Profesional y al Conservatorio Superior de Música, que conlleva su adscripción en diferentes cuerpos docentes: Cuerpo de Profesores de Música y Artes Escénicas y Cuerpo de Catedráticos de Música y Artes Escénicas, respectivamente.

c) Declarar extinguido el Cuerpo de Profesores Técnicos de Formación Profesional y la inclusión del Cuerpo de Profesores Especialistas en Sectores Singulares de Formación Profesional.

Como consecuencia de este decreto, y en lo que aquí interesa, la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes dicta las siguientes órdenes, publicadas en el BOC núm. 235, de 29 de noviembre de 2022, referidas, respectivamente, a los procesos de estabilización contemplados en el art. 2 y en las disposiciones adicionales sexta y octava de la Ley 20/2021:

- Orden de 21 de noviembre de 2022, por la que se convoca procedimiento selectivo extraordinario de estabilización, por el sistema de concurso-oposición, para el ingreso en los Cuerpos de Enseñanza Secundaria, Profesores de Escuelas Oficiales de Idiomas, Catedráticos de Música y Artes Escénicas, Profesores de Música y Artes Escénicas, Profesores de Artes Plásticas y Diseño, Maestros de Taller de Artes Plásticas y Diseño y Profesores Especialistas en Sectores Singulares de Formación Profesional, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, correspondiente a la Oferta de Empleo Público de 2022, y se aprueban las correspondientes bases.

- Orden de 21 de noviembre de 2022, por la que se convoca procedimiento selectivo excepcional de estabilización, por el sistema de concurso, para el ingreso en el Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria, Profesores de Escuelas Oficiales de Idiomas, Catedráticos de Música y Artes Escénicas, Profesores de Música y Artes Escénicas, Profesores de Artes Plásticas y Diseño, Maestros de Taller de Artes Plásticas y Diseño, Cuerpo de Profesores Especialistas en Sectores Singulares de Formación Profesional y Cuerpo de Maestros, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, correspondiente a la Oferta de Empleo Público de 2022, y se aprueban las correspondientes bases.

A dichos procedimientos le son de aplicación, conforme a las bases contenidas en las referidas órdenes, la ya citada normativa aprobada por el Real Decreto 270/2022, de 12 de abril, por el que se modifica el Reglamento de ingreso, accesos y adquisición de nuevas especialidades en los cuerpos docentes a que se refiere la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, Real Decreto 270/2022), y se regula el régimen transitorio de ingreso a que se refiere la disposición transitoria decimoséptima de la citada Ley, aprobado por Real Decreto 276/2007, de 23 de febrero, modificado por el Real Decreto 270/2022, de 12 de abril, regulador de los procedimientos que se convoquen en aplicación de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.

Sentado lo anterior, se ha de señalar, en relación con las plazas correspondientes a los Conservatorios de Música de Canarias -y que constituyen el objeto de la presente consulta- que, dichas plazas no han sido objeto de convocatoria que permita su provisión mediante procedimiento selectivo para el ingreso en el Cuerpo de Profesores de Música y Artes Escénicas (Conservatorios Profesionales de Música), lo que ha dado lugar a la acumulación de un personal docente interino con una media de entre 20 a 25 años de servicio, existiendo casos en los que la situación de interinidad alcanza hasta los 38 años.

Al personal docente interino de los Conservatorios de Música le sería de aplicación tanto la disposición transitoria cuarta del Real Decreto 270/2022, que lleva por rúbrica *«De los procedimientos de ingreso que se convoquen en aplicación de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público»;* como la disposición transitoria quinta de la misma norma reglamentaria, que se titula *«De la convocatoria excepcional de estabilización de empleo temporal de larga duración a que se refieren las disposiciones adicionales sexta y octava de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público»*. En virtud de la disposición transitoria cuarta, la regulación que establece se aplicará a los procesos selectivos de ingreso que se convoquen para la ejecución de la estabilización de plazas ocupadas temporalmente previstas en el art. 2 de la Ley 20/2021, los cuales se efectuarán por el sistema de concurso-oposición. Por contra, el mecanismo excepcional de estabilización de empleo temporal de las plazas correspondientes a los cuerpos de la función pública docente a que se refiere la disposición transitoria quinta estará constituido por un concurso de méritos.

Ya en relación con el mecanismo excepcional de estabilización de empleo temporal, el apartado 1.a) de la disposición transitoria quinta del Reglamento de Ingreso, establece que el concurso excepcional de estabilización solo constará de la valoración de los siguientes méritos: a) experiencia docente previa, con un máximo de siete puntos; b) formación académica, con un máximo de tres puntos; y, c) otros méritos, con un máximo de cinco puntos.

Asimismo, en el apartado 1.d) del indicado precepto, y en lo relativo al baremo de otros méritos, se establece que *«se valorará con 2,5 puntos la superación de la fase de oposición en la misma especialidad del cuerpo a la que se opta, en un procedimiento selectivo de ingreso en cuerpos de la función pública docente, hasta un máximo de dos procedimientos, en las convocatorias celebradas desde 2012, incluido. En el caso de aspirantes que hubieran superado la fase de oposición en alguna de las especialidades atribuidas al extinguido cuerpo de Profesores Técnicos de Formación Profesional, se valorará este mérito para el ingreso a las mismas especialidades en el cuerpo de que se trate, de conformidad con lo dispuesto en este mismo apartado d). Dentro del apartado de otros méritos se valorará con un máximo de 2 puntos la formación permanente de la persona aspirante, de acuerdo con el subapartado 2.5 del anexo IV del Reglamento».*

Así las cosas, el personal docente que ocupa actualmente esas plazas interinamente podría verse perjudicado, al no poder obtener la puntuación dada al mérito de haber superado la fase de oposición en otras convocatorias -dotado con hasta 5 puntos-, por la sencilla razón de que, en la Comunidad Autónoma de Canarias, no se han convocado esas plazas desde el año 1998, lo que, unido a que no hay más méritos que valorar que la formación continua, les podría situar en una posición de inferioridad o desventaja respecto de otros candidatos. Siendo, precisamente, corregir la situación descrita, la intención que subyace al incorporar la disposición adicional cuadragésima a la Ley de Presupuestos, tal como se expondrá a continuación, para su posterior análisis en los términos de la Ley 20/2021.

Ahora bien, ha de advertirse desde este momento, que cualquier medida que se adopte en orden a corregir dicha situación, ha de respetar siempre y en todo caso, la regulación contenida en las disposiciones transitorias cuarta y quinta del Real Decreto 270/2022, en especial lo dispuesto en el apartado 2 de esta última disposición.

3. Contenido y origen de la disposición adicional cuadragésima de la Ley 7/2022, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2023.

Establece la disposición adicional cuadragésima de la Ley de Presupuestos:

«Las plazas referidas a los Conservatorios de Música de Canarias, afectadas por los procesos selectivos previstos en la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, deberán ser excluidas de las convocatorias ya publicadas, en atención a las singulares y excepcionales circunstancias del colectivo de docentes temporales de dichos conservatorios y, para ello, deberán rectificarse tanto el decreto de la oferta de empleo público para la estabilización del empleo temporal de personal docente de centros públicos no universitarios en la Comunidad Autónoma de Canarias, como las convocatorias de los procedimientos selectivos extraordinarios de estabilización vinculados de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre.

Posteriormente, y una vez estudiadas las singulares y excepcionales circunstancias de estas plazas, se procederá a una nueva oferta de empleo público de esas plazas y a las convocatorias correspondientes, una vez se pueda asegurar mediante los informes jurídicos pertinentes que los trabajadores temporales afectados no concurran en situación de desventaja con relación a otros posibles aspirantes, todo ello, en cumplimiento de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público y del resto del ordenamiento jurídico».

Esta disposición adicional no se encontraba prevista en el texto del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2023 del Gobierno, teniendo su origen en la enmienda n.º 59 del Grupo Parlamentario Nacionalista Canario (n.º 635 del total de presentadas), con el siguiente tenor:

«Se añade una nueva disposición adicional, en los términos siguientes: "Disposición adicional. Convocatorias de procesos selectivos para el Cuerpo de Profesores de Música y Artes Escénicas en los conservatorios profesionales de música.

1. Las plazas del Cuerpo de Profesores de Música y Artes Escénicas incluidas en la Oferta de Empleo Público de Personal Docente no universitario previstas en el Decreto 82/2022, de 21 de abril, por el que se modifica el Decreto 133/2021, de 23 de diciembre, relativo a la Oferta de Empleo Público del personal docente no universitario para el año 2021 y se aprueba la Oferta de Empleo Público de personal

docente no universitario para el año 2022, y la Oferta de Empleo Público adicional para la estabilización del empleo temporal de personal docente de centros públicos no universitarios en la Comunidad Autónoma de Canarias, no se convocarán hasta tanto no sea posible la aplicación de un sistema de selección más favorable acorde a la situación excepcional de este colectivo.

2. Los sistemas de selección que deberán aplicarse en las convocatorias para el Cuerpo de Profesores de Música y Artes Escénicas, con carácter excepcional, serán el de concurso que consistirá únicamente en la valoración de méritos conforme a lo previsto en el párrafo segundo del artículo 61.6 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. El Gobierno negociará con la representación de los trabajadores el procedimiento y las condiciones para la valoración de los méritos».

La justificación de esta enmienda fue la siguiente:

«Los profesores interinos de los Conservatorios Profesionales de Música de Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife se encuentran en una situación laboral excepcional por no haberse celebrado nunca procesos de estabilización para el Cuerpo de Profesores de Música y Artes Escénicas. Estos conservatorios cuentan con plantillas de docentes interinos que acumulan hasta 30 años de servicios en el mismo puesto, en el mismo centro, en la misma especialidad, ocupando puestos estructurales, de necesidad permanente y realizando funciones equivalentes al personal fijo, funcionarios de carrera y laborales fijos. La OPE aprobada por la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes del Gobierno de Canarias no contempla esta excepcionalidad y por tanto amenaza sus actuales puestos de trabajo, condenándolos al desempleo. Los sistemas de selección que deben aplicarse en las convocatorias para el Cuerpo de Profesores de Música y Artes Escénicas deben contemplar la excepcionalidad de este cuerpo para el que nunca se han convocado plazas por lo que deberán articularse mediante un procedimiento ajustado al sistema de concurso únicamente en la valoración de los méritos».

Finalmente, la enmienda se transó en el Pleno de la Cámara entre todos los grupos, mediante una enmienda *in voce* (A-20) de los que apoyan al Gobierno, incorporándose al texto definitivo la disposición adicional cuadragésima.

IV

Parámetro normativo de adecuación.

Vistos los términos en los que se pronuncian tanto el escrito de solicitud de dictamen, como los informes y demás escritos obrantes en la documentación que se nos remite, el parámetro normativo de adecuación para responder a la consulta realizada por el Gobierno de Canarias, por conducto de su Presidencia, ha de ser, en este caso, el bloque constitucional, formado por la Constitución Española de 1978 (CE) y la Ley Orgánica, 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC), y completado por la normativa específica en materia de empleados públicos, integrada por las siguientes normas:

- El texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre.

- La Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.

- El Real Decreto 270/2022, de 12 de abril, por el que se modifica el Reglamento de ingreso, accesos y adquisición de nuevas especialidades en los cuerpos docentes a que se refiere la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y se regula el régimen transitorio de ingreso a que se refiere la disposición transitoria decimoséptima de la citada ley, aprobado por Real Decreto 276/2007, de 23 de febrero.

Esta normativa habrá de interpretarse a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de legislación básica.

A este respecto, la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional 116/2022, de 27 de septiembre, ha venido a recordar la doctrina sobre el concepto de legislación básica en los siguientes términos:

«Acerca de las normas básicas estatales hemos señalado, desde la STC 69/1988, de 19 de abril, FJ 5, que, aun careciendo de efectos atributivos de competencias que puedan alterar el sistema constitucional y estatutario, tienen por objeto delimitar el espacio normativo al que las comunidades autónomas deben circunscribirse cuando ejercitan, en defensa de sus intereses peculiares, las competencias propias que tengan en relación con la materia que resulte delimitada por dichas normas básicas. La definición de lo básico constituye una operación "que corresponde realizar al legislador estatal sin alterar el orden constitucional y estatutario de

distribución de competencias y con observancia de las garantías de certidumbre jurídica que sean necesarias para asegurar que las [comunidades autónomas] tengan posibilidad normal de conocer cuál es el marco básico al que deben someter sus competencias". Y, correlativamente, "la función de defensa del sistema de distribución de competencias que a este tribunal confieren los arts. 161.1 c) de la Constitución y 59 de su Ley Orgánica tiene que venir orientada por dos esenciales finalidades: procurar que la definición de lo básico no quede a la libre disposición del Estado en evitación de que puedan dejarse sin contenido o inconstitucionalmente cercenadas las competencias autonómicas y velar por que el cierre del sistema no se mantenga en la ambigüedad permanente que supondría reconocer al Estado facultad para oponer sorpresivamente a las comunidades autónomas como norma básica, cualquier clase de precepto legal o reglamentario, al margen de cuál sea su rango y estructura".

A la primera de estas dos finalidades —garantizar la pervivencia de un ámbito de normación reservado a las comunidades autónomas— responde la noción material de lo básico. Así, hemos señalado que una norma es materialmente básica si "garantiza en todo el Estado un común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales a partir del cual pueda cada comunidad autónoma, en defensa de sus propios intereses, introducir las peculiaridades que estime convenientes y oportunas, dentro del marco competencial que en la materia le asigne su Estatuto" (STC 69/1988, de 19 de abril, FJ 5, seguida de otras muchas). Al establecer ese común denominador normativo, el Estado "no puede hacerlo con un grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las comunidades autónomas de políticas propias en la materia mediante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo" (por todas, STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3).

Como regla general, la función —característica de lo básico— de garantía de la existencia de un común denominador normativo sobre una materia se cumple a través de la aprobación de normas básicas que son aplicables de manera directa a todo el territorio del Estado. Sin embargo, conforme a la doctrina establecida en la STC 141/2014, de 11 de septiembre, el Estado puede, excepcionalmente, asegurar el cumplimiento de esa función a través de normas materialmente básicas que resulten de aplicación a las comunidades autónomas durante el periodo transitorio en que aún no se haya aprobado la correspondiente normativa autonómica, siempre que concurran estrictos requisitos. Como indicamos entonces, "las competencias del Estado le permiten a este dictar las normas que, en cuanto complemento

estrictamente necesario o indispensable, sean precisas para asegurar, de forma transitoria y hasta que se produzca el desarrollo legislativo autonómico pertinente, la eficacia y aplicación en todo el territorio nacional de las regulaciones que establezca en ejercicio de esas competencias. Lo contrario supondría que la efectividad de las normas básicas o de las condiciones básicas establecidas por el Estado quedara al albur de la voluntad de los legisladores autonómicos y ello sería claramente contrario al orden constitucional de distribución competencial, así como a la propia finalidad a la que responde la existencia de la legislación básica" (STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 8).

Por su parte, la noción formal de lo básico persigue evitar la incertidumbre acerca de qué normas son básicas y cuáles no, en defensa de las competencias autonómicas. Esta dimensión de lo básico se traduce en la preferencia por la ley formal, pues "solo a través de este instrumento normativo se alcanzará (...) una determinación cierta y estable de los ámbitos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias"; preferencia que se completa con la posibilidad excepcional de que mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria el Gobierno regule "alguno de los preceptos básicos de una materia, cuando resulten, por la competencia de esta, complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia sobre las bases" (STC 242/1999, de 21 de diciembre, FJ 8). Adicionalmente, hemos indicado que "la propia ley puede y debe declarar expresamente el alcance básico de la norma o, en su defecto, venir dotada de una estructura que permita inferir, directa o indirectamente, pero sin especial dificultad, su vocación o pretensión de básica" (STC 69/1988, de 19 de abril, FJ 5, seguida de otras muchas)».

Asimismo, sobre esta cuestión, este Consejo Consultivo, desde el Dictamen 317/2014, de 18 de septiembre, siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional contenida, entre otras, en la Sentencia 32/1983, de 28 de abril, ha venido advirtiendo que:

« (...) en relación al concepto de "bases", nuestra doctrina constitucional ha venido sosteniendo que por tales han de entenderse los principios normativos generales que informan u ordenan una determinada materia, constituyendo, en definitiva, el marco o denominador común de necesaria vigencia en el territorio nacional. Lo básico es, de esta forma, lo esencial, lo nuclear, o lo imprescindible de una materia, en aras de una unidad mínima de posiciones jurídicas que delimita lo

que es competencia estatal y determina, al tiempo, el punto de partida y el límite a partir del cual puede ejercer la Comunidad Autónoma, en defensa del propio interés general, la competencia asumida en su Estatuto».

Descendiendo al caso concreto, la disposición final primera de la Ley 20/2021, establece que se dicta al amparo del artículo 149.1.7.ª y 18.ª de la Constitución Española, que atribuyen al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas; y bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios. Asimismo, se dicta al amparo del artículo 149.1.13.ª que, establece la competencia del Estado en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

Se ejercita, por tanto, una competencia básica estatal sobre el régimen estatutario de los funcionarios públicos, que comprende los procedimientos selectivos de ingreso derivados de esta Ley 20/2021. Con esta norma se pretende garantizar, por una parte, la seguridad jurídica y la homogeneidad del sistema y, por otra parte, el cumplimiento de los principios de libre concurrencia, igualdad, mérito, capacidad y publicidad; así como la fijación del principio de igualdad, como elemento esencial del acceso a dicha condición, y la determinación de las modulaciones que eventualmente admita tal principio, tal como se afirma en la STC 238/2015, de 19 de noviembre, jurisprudencia constitucional que ratificó, además, el carácter formal y materialmente básico de este régimen de acceso a la función pública. Carácter básico que ha de predicarse, sin duda, tanto respecto de la Ley 20/2021, como del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público y del Real Decreto 270/2022.

De otro lado, ha de señalarse, igualmente, que la legislación básica puede comprender tanto normas que establezcan los principios generales de una materia, como normas de detalle. La aplicación de las primeras requerirá de la intermediación de normas de desarrollo cuyo establecimiento corresponde a la Comunidad Autónoma.

Por su parte, la función autonómica de desarrollo de normas básicas «principales» –las que establecen principios generales- consiste: a) en completar aquellos aspectos que no son regulados o se regulan parcialmente por el Estado y que están necesitados de normación; b) de adaptación de esas normas a las circunstancias y exigencias específicas que la materia a regular presente en la

Comunidad Autónoma; y, sobre todo, c) de exteriorizar normativamente la política propia de la Comunidad Autónoma en esa materia.

Aplicando la doctrina expuesta, y sentado el carácter básico tanto de la Ley 20/2021 como del Real Decreto 270/2022, se considera que el art. 2 y las disposiciones adicionales sexta y octava de la Ley 20/2021 son «principiales», pues establecen una serie de principios generales que se concretan en:

- Autorizar una tasa adicional para la estabilización de empleo temporal que incluirá las plazas de naturaleza estructural que estén dotadas presupuestariamente, hayan estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2020.

- Prever una convocatoria excepcional de estabilización de empleo temporal de larga duración que incluirá las plazas que hubieran estado ocupadas con carácter temporal de forma ininterrumpida con anterioridad a 1 de enero de 2016, así como las plazas vacantes de naturaleza estructural ocupadas de forma temporal por personal con una relación, de esta naturaleza, anterior al 1 de enero de 2016.

- Imponer la aprobación de las ofertas de empleo que articulen los procesos de estabilización, así como su publicación en los respectivos diarios oficiales y su coordinación por las Administraciones Públicas competentes.

- Establecer un límite a la tasa de cobertura temporal.

- Posibilitar la negociación de los procesos selectivos en cada uno de los ámbitos territoriales de la Administración General del Estado, comunidades autónomas y entidades locales, así como la coordinación entre las diferentes Administraciones Públicas.

- Determinar el sistema de selección, que será el de concurso-oposición (art. 2) o de concurso (disposiciones adicionales sexta y octava), así como la valoración en la fase de concurso.

- Establecer que de la resolución de estos procesos no podrá derivarse, en ningún caso, incremento de gasto ni de efectivos.

- Regular la compensación económica que corresponderá al personal funcionario interino o al personal laboral temporal que, estando en activo como tal, viera finalizada su relación con la Administración por la no superación del proceso selectivo de estabilización.

- Establecer el deber de las Administraciones Públicas de certificar al Ministerio de Hacienda y Función Pública, a través de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, el número de plazas estructurales ocupadas de forma temporal existente en cada uno de los ámbitos afectados.

Corresponde, por su parte, a la Comunidad Autónoma de Canarias la función de desarrollo de estas normas básicas «principiales», lo que se ha verificado a través de los Decretos 82/2022 y 200/2022, y de la disposición adicional cuadragésima de la Ley de Presupuestos.

V

Cuestiones previas.

1. Constitucionalidad de la disposición adicional cuadragésima de la Ley de 7/2022, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2023.

Con carácter previo a dar respuesta a la consulta planteada, se hace preciso aclarar una cuestión formulada tanto en el informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno, como en el informe de la Dirección General de Personal de la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes, cual es, la relativa a la posible inconstitucionalidad de la disposición adicional cuadragésima de la Ley de Presupuestos, por ser contraria al orden constitucional de distribución de competencias.

Como es sabido, el art. 149.1.18.ª CE atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de *«bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas».*

Por su parte, el art. 107 EAC atribuye a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia en materia de Función Pública y personal al servicio de las administraciones públicas de Canarias en los siguientes términos:

«Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de función pública y personal al servicio de las administraciones públicas canarias, con el objetivo de garantizar la plenitud de los principios de mérito y capacidad en el ingreso y la provisión de plazas y empleos. Esta competencia incluye, en todo caso:

a) El régimen estatutario del personal funcionario de la Comunidad Autónoma y de su Administración local.

b) La regulación de las especialidades del personal laboral derivadas de la organización administrativa y la formación del mismo.

c) La planificación, la organización general, la formación, la promoción profesional y la acción social en todos los sectores materiales de prestación de los servicios públicos de la Comunidad Autónoma».

De lo anterior se colige que el Estado ostenta la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, por lo que la competencia autonómica de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de función pública y personal al servicio de las administraciones públicas canarias tendrá que ejercitarse en el marco y respeto de la legislación básica del Estado, contenida esencialmente en el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante, TREBEP) (Doctrina reiterada en nuestros Dictámenes 100/2020, de 17 de abril, 104/2020, de 8 de mayo, y 105/2020, de 8 de mayo).

La Sentencia del Tribunal Constitucional 116/2022, de 27 de septiembre, anteriormente mencionada, ha venido a clarificar el régimen competencial en la materia al razonar lo siguiente:

« (...) por lo que respecta a su contenido material, hemos señalado que el art. 149.1.18 CE, puesto en conexión con el art. 103.3 CE, reserva al legislador estatal un ámbito "cuyos contornos no pueden definirse en abstracto y a priori, pero en el que ha de entenderse comprendida, en principio, la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción en la carrera administrativa y a las situaciones que en esta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de cuerpos y escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las administraciones públicas". Se trata, por lo tanto, de normas que "interesarán directamente a las relaciones entre estos y las administraciones a las que sirven, configurando así el régimen jurídico en el que pueda nacer y desenvolverse la condición de funcionario y ordenando su posición propia en el seno de la administración [STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 3 c), seguida de otras muchas].

En aplicación de dicho criterio general hemos confirmado que se encuentran cubiertos por esta competencia básica estatal, entre otros extremos, la reserva al personal funcionario del ejercicio de determinadas funciones [STC 236/2015, de 19 de noviembre, FJ 5 a)]; la regulación del requisito de titulación en el ámbito de la función pública y sus excepciones, ya sea en relación con el acceso o la integración de los funcionarios en escalas o grupos, ya sea para su promoción interna (por todas, STC 171/2020, de 16 de noviembre, FJ 2, y las allí citadas); las situaciones administrativas que puedan acontecer a lo largo de la carrera funcionarial (STC 1/2003, de 16 de enero, FJ 3); la determinación de los supuestos en los que pueden ser concedidos permisos o licencias (STC 156/2015, de 9 de julio, FJ 8); la fijación de la duración mínima de la jornada de trabajo (STC 99/2016, de 25 de mayo, FJ 7); la determinación de los diversos conceptos retributivos de los funcionarios comunes a todas las administraciones públicas (STC 148/2006, de 11 de mayo, FJ 6); ciertos elementos del régimen disciplinario (STC 39/2014, de 11 de marzo, FJ 5); reglas sobre representación y acción colectiva de los funcionarios (STC 102/1988, de 28 de junio, FJ 4); o la regulación de la pérdida de la condición de funcionario (STC 1/2003, FJ 3).

En todo caso, conviene recordar que los arts. 23.2 y 103.3 CE imponen ciertas exigencias formales y materiales sobre la regulación del estatuto de los funcionarios públicos, que habrán de ser observadas, en sus respectivos ámbitos de competencia, tanto por el Estado como por las comunidades autónomas. Así, hemos dicho que del art. 103.3 CE se desprenden, entre otros extremos, una reserva de ley de alcance relativo [STC 99/1987, FJ 3 c)] y la opción constitucional por una relación funcionarial de naturaleza estatutaria que, por lo tanto, ubica al funcionario público en "una situación jurídica objetiva, definida legal y reglamentariamente y, por ello, modificable por uno u otro instrumento normativo de acuerdo con los principios de reserva de Ley y de legalidad" (STC 99/1987, FJ 6). En cuanto al derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas (art. 23.2 CE), hemos señalado, por lo que ahora interesa, que se trata de una especificación del principio de igualdad que consagra el art. 14 CE (por todas, STC 363/1993, de 13 de diciembre, FJ 4); que no otorga el derecho a desempeñar determinadas funciones públicas, sino solamente a impugnar toda medida que quiebre la igualdad (STC 192/2012, de 29 de octubre, FJ 5, y las allí citadas); y que de él se deriva la exigencia de respetar la igualdad (garantizada a través de los principios de mérito y capacidad) no solo en el acceso a la función pública, sino también, aunque con intensidad diferente, en toda la relación funcionarial, incluyendo el desarrollo o

promoción de la carrera administrativa (por todas, STC 131/2017, de 13 de noviembre, FJ 4)».

La doctrina expuesta delimita los ámbitos competenciales que, en materia de función pública, corresponden tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas.

Ello, no obstante, sí se ha de advertir que, ya en el Dictamen 35/2014, de 30 de enero, este Consejo Consultivo recordaba que la Ley, mientras no exista una Sentencia del Tribunal Constitucional que destruya la presunción de constitucionalidad que la inviste, es válida y eficaz y obliga a todos sus destinatarios y a todos los órganos del Estado encargados de su aplicación.

En este mismo sentido, en la STC 83/2020, de 15 de julio, el Tribunal Constitucional reitera que la presunción de constitucionalidad de las normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin una argumentación suficiente y que no son admisibles las impugnaciones globales carentes de un razonamiento específico que las sustente (así, por ejemplo, SSTC 43/1996, de 14 de marzo, FJ 5; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 2; 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 1; 87/2017, de 4 de julio, FJ 2, y 98/2018, de 19 de septiembre, FJ 2), pues tal presunción viene dada por su origen democrático y por el principio de su conservación.

Esto aparte, tampoco le es dable a la Administración dirimir las eventuales antinomias que pudiera parecerle que existen entre una ley estatal y autonómica. Tratándose de normas de rango legal en ambos casos, incluso el Poder Judicial, igualmente sujeto al imperio de la Ley, tiene limitada tal facultad también con carácter general sin la previa interposición de la pertinente cuestión de inconstitucionalidad.

En consecuencia, no puede dejar de aplicarse una norma mientras no haya sido declarada formalmente nula, en virtud de un proceso constitucional instado al efecto, o bien, sea derogada. Por ello, no procede que la Administración declare la inaplicación de un precepto legal por considerarlo inconstitucional, debiendo ser interpretado en el sentido más conforme a la CE.

2. Carácter de los plazos.

Se hace preciso, a los efectos de dar una respuesta adecuada a la presente consulta, en punto a la viabilidad jurídica de la ejecución de las previsiones contenidas en la disposición adicional cuadragésima de la Ley de Presupuestos, determinar si los plazos establecidos en la Ley 20/2021 tienen carácter *«esencial»* y,

por tanto, son de ineludible cumplimiento, lo que impediría o, al menos, dificultaría la aplicación de las previsiones de la disposición adicional cuadragésima de la Ley de Presupuestos.

El art. 29 de la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), no distingue diferentes tipos de plazos pues todos ellos, sin excepción, «*obligan a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos, así como a los interesados en los mismos*», como sienta el precepto, por lo que no son pocas las dificultades se presentan en orden a determinar un criterio desde el que arbitrar la esencialidad del plazo y, con ella, la validez o invalidez de los actos administrativos extemporáneos a la luz del art. 48.3 LPACAP.

Con ocasión de la aplicación de este último precepto, se ha distinguido entre plazos esenciales y los que no lo son, si bien el discernimiento no se ha detenido en la mayor o menor contundencia terminológica empleada por el legislador al tiempo de establecerlos sino, en su misma *«naturaleza»*, que es precisamente a la que sigue apelando el art. 48.3 LPACAP cuando precisa que *«la realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo»*.

Como explica la Sentencia de 8 de mayo de 1999 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, con motivo de la valoración de la trascendencia de la tardanza alegada en un proceso selectivo:

«conforme preceptúa el art. 63.3 de la Ley 30/1.992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo, lo que viene a significar que no cualquier infracción de términos o plazos tiene trascendencia anulatoria sino que esta consecuencia únicamente se produce en supuestos muy significados. Entre estos específicos supuestos la doctrina Jurisprudencial ha venido destacando que se encuentran aquéllos relativos a plazos vinculados al ejercicio de potestades administrativas, en los casos en que el término o plazo actúa como límite al ejercicio de la potestad, como acaece con los plazos de prescripción de las infracciones y sanciones administrativas o con los plazos de revisión de oficio de los actos declarativos de derechos, así como aquellos otros en que el tiempo es esencial

para que el acto cumpla su finalidad. En cualquier caso, sí conviene significar que el incumplimiento de un plazo como el que hoy nos ocupa no puede producir el efecto pretendido, primero porque la normativa específica no anuda este efecto a su contravención y, segundo, porque no se puede incluir el supuesto analizado entre los específicos a que hicimos alusión. El incumplimiento puesto de manifiesto supondría, a lo sumo, una irregularidad, pero esta irregularidad las únicas consecuencias que pudiera eventualmente producir se encontrarían en un plano muy distinto, a saber la responsabilidad del causante de la dilación».

A diferencia del art. 70.1 in fine TREBEP, que establece «En todo caso, la ejecución de la oferta de empleo público o instrumento similar deberá desarrollarse dentro del plazo improrrogable de tres años», el art. 2.2 de la Ley 20/2021 dispone que *«Las ofertas de empleo que articulen los procesos de estabilización contemplados en el apartado 1, así como el nuevo proceso de estabilización, deberán aprobarse y publicarse en los respectivos diarios oficiales antes del 1 de junio de 2022 y serán coordinados por las Administraciones Públicas competentes. La publicación de las convocatorias de los procesos selectivos para la cobertura de las plazas incluidas en las ofertas de empleo público deberá producirse antes del 31 de diciembre de 2022. La resolución de estos procesos deberá finalizar antes del 31 de diciembre de 2024».*

Como cabe advertir, el art. 2.2 de la Ley 20/2021, no establece el carácter improrrogable de los plazos que regula, sino que se limita a establecer un mandato impuesto a la Administración para concluir el proceso selectivo dentro de dichos plazos a fin de evitar la excesiva dilatación del proceso, lo que se compadece con la finalidad de la norma expresada en su Exposición de Motivos, cuando señala en el Fundamento IV *« (...) la reforma activa en el artículo 2 un último proceso de estabilización de plazas de carácter estructural que se suma a los ya iniciados en 2017 y 2018, y establece plazos tasados para asegurar el cumplimiento del hito de ejecución de todas las ofertas antes del 31 de diciembre de 2024, evitando de esta forma que se produzcan dilaciones que comprometan el objetivo de estabilización de plazas de carácter estructural».*

Conforme a lo razonado, se considera que los plazos establecidos en el art. 2.2 de la Ley 20/2021 no tienen la consideración de esenciales, con las consecuencias que de ello se derivan.

Ahora bien, esto sentado, que las consecuencias invalidatorias a resultas de actuaciones administrativas extemporáneas puedan enervarse ciertamente de conformidad con lo expuesto hasta ahora, y sin dejar de reconocer la potencial fuente de conflictos que pueda ocasionar, ello no quiere decir que el proceso de estabilización pueda postergarse de manera indefinida en el tiempo a partir de ahora.

Todo lo contrario. Justamente, a fin de atender a las exigencias de la propia normativa estatal, se impone el mandato de imprimir una incuestionable celeridad en la tramitación de los procedimientos selectivos a través de los cuales se desarrolla el proceso de estabilización en cada una de sus fases (ofertas de empleo público, convocatorias y resolución de concursos) y terminar del modo expuesto con el abuso de la temporalidad en la función pública, como ordena el propio Derecho de la Unión Europea, en la interpretación que de sus requerimientos ha venido a recibir el aval del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Al expresado fin contribuye lo establecido por la Ley 20/2021 en su disposición adicional cuarta. El objetivo, asimismo, tal como expresa la Exposición de Motivos de la Ley 20/2021, de servirse como medio para alcanzar el fin de mejorar la eficiencia de los recursos humanos de las Administraciones Públicas, y en concreto, en lo que respecta a la adopción de medidas inmediatas para remediar la elevada tasa de temporalidad existente contemplada dentro del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia -con la afección que conlleva de los fondos Next Generation-, asumiendo compromisos con fecha final fijada, refuerza la necesidad de dotar de la mayor agilidad al proceso de estabilización.

En el sentido que venimos refiriendo y, como parámetro normativo de aplicación, resulta obligado recordar los límites temporales que resultan directamente de lo dispuesto por el art. 70.1 *in fine* del TREBEP, así como del art. 2.2 de la propia Ley 20/2021, en punto a la fecha máxima en que ha de producirse la resolución de los procesos selectivos.

En efecto, el art. 70.1 *in fine* TREBEP establece el «*plazo improrrogable de tres años*», plazo cuya esencialidad ha sido declarada por la Sala Tercera del Tribunal Supremo en su Sentencia 4195/2019, de 12 de diciembre, con cita de otras anteriores, en la que señala:

«CUARTO.- La interpretación del artículo 70.1 del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015 de 30 de octubre (TRLEBEP).

En relación con la caracterización del plazo, como esencial o no, respecto de la ejecución de la oferta de empleo público o instrumento similar, previsto en el inciso final del artículo 70.1 citado, en nuestra Sentencia de 21 de mayo de 2019, citando a su vez la precedente Sentencia de 10 de diciembre de 2018 (recurso de casación nº 129/2016), declaramos su carácter esencial, al señalar que "En cambio, sí es relevante tener presente que el límite de los tres años acompaña a la lógica de que se ejecuten las ofertas de empleo público aprobadas para un ejercicio determinado mientras permanezcan las necesidades en virtud de las cuales se elaboraron, necesidades que razonablemente pueden variar de manera significativa más allá de ese margen. En todo caso, llama la atención que la Comunidad de Madrid no haya explicado la razón a la que se debe la demora de nueve y siete años en efectuar las convocatorias.

Por último y en relación con lo que se acaba de decir, es menester señalar que la recurrente en casación no ha desvirtuado los argumentos con los que la sentencia justifica el carácter esencial del plazo de tres años para ejecutar las ofertas de empleo público establecido por el artículo 70.1 del Estatuto Básico del Empleado Público. Ante una prescripción legal que impone "la obligación de convocar procesos selectivos para las plazas comprometidas" y exige ejecutar la oferta de empleo público "en todo caso" dentro de ese margen temporal y luego añade que el plazo será "improrrogable", son precisas razones muy poderosas para no deducir de esa disposición el carácter invalidante del incumplimiento del plazo.

No existen razones para modificar lo allí dicho en que ya se afirmó el carácter esencial del plazo".

(...)

QUINTO.- Los efectos que se producen en este caso

La parte recurrente solicita en su escrito de casación que se declare la nulidad de la resolución administrativa impugnada en el recurso contencioso-administrativo que aprobó las bases de la convocatoria de dos plazas de Técnico de la Administración General, así como "la nulidad de todo el procedimiento selectivo desarrollado para cubrir las citadas plazas, declarando nulos todos los actos posteriores. Y ello como consecuencia de la caducidad de la oferta de empleo público". Consecuentemente también solicita la restitución de los efectos del nombramiento (...) como funcionaria interina", para que sea restituida en su plaza

hasta que ésta se cubra "reglamentariamente tras su inclusión en una nueva oferta de empleo público y posterior convocatoria que la ejecute conforme a derecho".

Esta Sala considera que no puede ser estimada íntegramente la pretensión que se concreta en el escrito de interposición de la casación, en atención a las razones que seguidamente expresamos.

Ciertamente venimos considerando que la naturaleza de ese plazo de tres años es esencial, por ministerio de ley, cuando declara que la oferta de empleo público debe desarrollarse "dentro del plazo improrrogable de tres años" (artículo 70.1 "in fine" del TRLEBEP). De manera que se trata de la realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido por la ley para su desarrollo, cuando la naturaleza del plazo lo impone, lo que determina la anulabilidad del acto administrativo impugnado, a tenor de lo dispuesto en el artículo 48.3 de la Ley 39/2015.

Este 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. Y lo cierto es que el procedimiento selectivo se desarrolló sin que se atribuya vicio o tacha alguna, en su ejecución, determinante de su invalidez. Proceso selectivo al que, por cierto, se presentó la recurrente que no resultó seleccionada, al no superar las pruebas selectivas correspondientes. De manera que aunque solicita la nulidad de todo el proceso y los efectos de su nuevo nombramiento como interina desde 2014 hasta que se realice otra oferta de empleo público que se ejecute correctamente, lo cierto es que si hubiera rebasado el proceso de selección no estaríamos ante dicha petición.

Además, esta Sala tradicionalmente ha mantenido, con una reiteración que nos excusa de cita, el criterio de no alterar el resultado de la selección, respecto de los seleccionados, en los casos de impugnación de convocatorias o del resultado de procesos selectivos, sin perjuicio de determinar los efectos en cada caso.

No obstante, lo cierto es que se ha producido el vicio de invalidez en la convocatoria al no respetar el mentado plazo legal de tres años, lo que comporta determinadas consecuencias que van ligadas, como pretensión accesoria, a la nulidad del acto administrativo, y que se traduce en la indemnización de los daños y perjuicios, incluidos en la restitución de efectos que solicita, que constituye la única medida posible, a los efectos del artículo 71 de la LJCA, para lograr el pleno

restablecimiento de la situación jurídica perturbada por el acto administrativo contrario al ordenamiento jurídico».

Con el cumplimiento de estas exigencias la propia Dirección General de la Función Pública del Ministerio de Hacienda y Administración Pública considera admisible acudir al carácter no esencial de los plazos para eludir las consecuencias desfavorables que podrían resultar de su mera inobservancia formal. Así lo ha venido a manifestar en consulta cuyo contenido literal más adelante habremos de dejar expresamente consignado en este documento.

3. Posibilidad de desistir de procedimientos selectivos convocados.

La posibilidad de que una Administración desista de los procedimientos iniciados de oficio está prevista en el art. 93 LPACAP al disponer que *«En los procedimientos iniciados de oficio, la Administración podrá desistir, motivadamente, en los supuestos y con los requisitos previstos en las Leyes»*. El único requisito que se exige es que la resolución de desistimiento sea motivada [arts. 93 y 35.1.g) LPACAP].

Además, el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 16 de julio de 1982, pone límites a la potestad discrecional de la Administración de desistir de un proceso selectivo al determinar que la publicación de la lista provisional de admitidos es la fase del procedimiento en la que se ha generado en los aspirantes un auténtico derecho, y no una mera expectativa de derecho.

Señala el Tribunal Supremo en la referida sentencia que «para que la Administración no pueda volver sobre sus propios actos, es preciso que los mismos hayan originado, no una mera expectativa de derecho, sino un auténtico derecho, puesto que los derechos adquiridos no nacen hasta que se reúnen todos los hechos jurídicos que son presupuesto o requisito para ello; y ciertamente, la simple presentación de una instancia solicitando tomar parte en el concurso oposición, sobre cuya petición la Administración aún no se ha pronunciado, no origina en el que la presenta más que una mera expectativa de derecho, y no un auténtico derecho que sólo surge a partir del momento en que pronunciándose sobre ella la Corporación Local le hubiere incluido en la lista provisional de aspirantes admitidos».

Más recientemente, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en su Sentencia número 605/2016, de 25 noviembre, en un caso similar, desestima la pretensión del recurrente en atención a que *«a la fecha de las resoluciones (de desistimiento de la convocatoria) cuestionadas en la*

instancia no se había desarrollado, al punto que ni tan siquiera se llegó a publicar el listado provisional de admitidos y excluidos al mismo, tal y como expresamente reconoce el recurrente en la instancia, hoy apelado, al punto segundo a) "in fine", del apartado "Hechos" de su escrito de demanda».

Trasladada la anterior doctrina a la presente consulta, no consta que se haya procedido a publicar los listados de admitidos y excluidos a los procesos selectivos convocados al amparo de la Ley 20/2021, por lo que, de acuerdo con la jurisprudencia expuesta, se estaría a tiempo de desistir.

Por ello, se considera que es posible el desistimiento de las convocatorias referidas a dichas plazas, justificado en el mandato legal contenido en la Ley de Presupuestos, que obliga a excluirlas para, posteriormente, y una vez estudiadas las singulares y excepcionales circunstancias de estas plazas, proceder a las convocatorias correspondientes.

Dicho desistimiento, ineludiblemente, habría de estar adecuadamente motivado y fundamentado debidamente en exigencias de interés público. En este caso, obedecería a la necesidad de proporcionar cabal cumplimiento a las exigencias dimanantes de la disposición adicional cuadragésima de la Ley de Presupuestos, párrafo segundo, que se remite a su vez a la Ley 20/2021, y de sus principios cardinales, en sintonía, por lo demás, con los requerimientos europeos en los términos a los que ya antes nos referimos.

VI

Respuesta a la consulta realizada.

Llegados a este punto, estamos en condiciones de responder a la consulta realizada por el Gobierno, en el sentido de que, en el concreto supuesto planteado, no se aprecia la existencia de colisión insuperable entre la legislación básica estatal (Ley 20/2021) y el mandato contenido en la disposición adicional cuadragésima de la Ley de Presupuestos, por las razones que a continuación se expondrán.

Así, por un lado, si bien la norma prevé la exclusión, respecto de las convocatorias ya publicadas, de las plazas referidas a los Conservatorios de Música de Canarias, lo cierto es que, realmente, se trata de un aplazamiento del proceso de estabilización, puesto que, la propia disposición adicional cuadragésima mandata convocar una nueva oferta de empleo público, exclusivamente, respecto de dichas plazas.

Por ello, se considera que, tal como advertíamos en el Fundamento V.3 del presente Dictamen, el desistimiento respecto a las plazas de los Conservatorios de Música de Canarias incluidas en las convocatorias ya publicadas, se encuentra justificado en el mandato legal contenido en la Ley de Presupuestos, que obliga a excluirlas para, posteriormente, proceder a convocarlas nuevamente, aplazando de esta forma su oferta pública.

Pero, es más, con la nueva oferta de empleo público que se publique al amparo del segundo párrafo de la disposición adicional cuadragésima de la Ley de Presupuestos, no se producirá una modificación de la tasa de plazas a cubrir, aumentando o disminuyendo las ofertadas en los Decretos 82/2022 y 200/2022, sino que se respetarán las ya publicadas y excluidas, las cuales simplemente se reservan para una convocatoria posterior, en los términos del segundo párrafo de la disposición adicional cuadragésima de la Ley de Presupuestos. Con ello se respeta el mandato contenido en el art. 2.5 de la Ley 20/2021 al disponer que *«de la resolución de estos procesos no podrá derivarse, en ningún caso, incremento de gasto ni de efectivos, debiendo ofertarse en estos procesos, necesariamente, plazas de naturaleza estructural que se encuentren desempeñadas por personal con vinculación temporal».* De hecho, la disposición adicional cuadragésima de la Ley de Presupuestos refiere expresamente, que posteriormente, y una vez estudiadas las singulares y excepcionales circunstancias de estas plazas, se procederá a una nueva oferta de empleo público de *«esas plazas»* y a las convocatorias correspondientes.

El propósito de la referida disposición es evitar que los trabajadores temporales afectados concurran en situación de desventaja con relación a otros posibles aspirantes. Ahora bien, en todo caso, esas medidas deben cumplir -como no podía ser de otra manera al tener carácter básico- con la Ley 20/2021 y el Real Decreto 270/2022, en los términos recogidos en el presente Dictamen.

Por otro lado, el incumplimiento de las fechas de publicación de las convocatorias de selección establecidas en la legislación básica no tiene, como consecuencia inevitable, la invalidez de estas, pues tal como hemos razonado en el Fundamento V.2 de este Dictamen, los plazos establecidos en la Ley 20/2021 no tienen carácter esencial.

En este sentido, la Sentencia de la Sala 3.ª del Tribunal Supremo de 29 de enero de 2008, razona que el incumplimiento de los plazos por parte de la Administración tiene el efecto previsto en el art. 48.3 LPACAP, esto es, que la realización de

actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo.

Se recoge, pues, en este precepto la regla general de validez de los actos administrativos realizados fuera de plazo y la excepcional de su invalidez, sin perjuicio de la responsabilidad en la que pueda incurrir la Administración por funcionamiento anormal en los casos en que resuelva fuera del plazo o término establecido. De esta manera, el incumplimiento de los plazos no impide a la Administración cumplir sus objetivos de cobertura de plazas vacantes, ni impide tampoco a los partícipes en dichos procesos acceder a las mismas.

En idéntico sentido se pronuncia la Dirección General de Función Pública del Ministerio de Hacienda y Administración Pública, al informar en relación con una consulta emitida sobre el criterio a seguir en la aplicación de los plazos legales previstos en la Ley 20/2021, en el que expone:

«La Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, incluye una serie de plazos temporales para dar cumplimiento al compromiso de España con la Unión Europea, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), en relación con la reducción de la temporalidad por debajo del 8% en las administraciones públicas para finales del año 2024.

Así, el apartado 2 del artículo 2 de la Ley señala lo siguiente:

Artículo 2. Procesos de estabilización de empleo temporal.

2. Las ofertas de empleo que articulen los procesos de estabilización contemplados en el apartado 1, así como el nuevo proceso de estabilización, deberán aprobarse y publicarse en los respectivos diarios oficiales antes del 1 de junio de 2022 y serán coordinados por las Administraciones Públicas competentes. La publicación de las convocatorias de los procesos selectivos para la cobertura de las plazas incluidas en las ofertas de empleo público deberá producirse antes del 31 de diciembre de 2022. La resolución de estos procesos selectivos deberá finalizar antes del 31 de diciembre de 2024.

3. La tasa de cobertura temporal deberá situarse por debajo del ocho por ciento de las plazas estructurales.

Es decir, para dotar de mayor agilidad a la resolución de estos procesos de estabilización, se han incluido fechas límite para publicación de los decretos de oferta y las convocatorias correspondientes.

Como indica el propio Preámbulo de la Ley 20/2021, el Reglamento (UE) 2021/241, de 12 de febrero de 2021, dispone que la liberación de los fondos en el marco del Mecanismo depende del cumplimiento satisfactorio por parte de los Estados miembros de los hitos y objetivos pertinentes que figuren en los planes de recuperación y resiliencia, de ahí la importancia del cumplimiento en plazo de los requisitos establecidos.

Hay que tener en cuenta que la Comisión Europea exige para poder monitorizar el cumplimiento de los hitos derivados del PRTR unos indicadores de seguimiento (OA).

Las Disposiciones Operativas del Plan de Recuperación (OA, en sus siglas en inglés) –que son el documento técnico que establece la manera en que se organizarán las reuniones bilaterales con la Comisión Europea y el intercambio de información para el seguimiento del desarrollo del PRTR en España-, incluyen dos Anexos. En el Anexo I se recoge cómo se verificará el cumplimiento de los hitos y objetivos del Plan y en el Anexo II el progreso realizado para alcanzarlos. En concreto, el Anexo II, en cuanto al objetivo 150 establece cuatro M. temporales:

1. En el cuarto trimestre de 2022 deberán estar publicadas en diario oficial todas las convocatorias de los procesos de estabilización.

2. En el cuarto trimestre de 2023, se deberá remitir un informe sobre la evolución del procedimiento, incluyendo el número de puestos ya estabilizados.

3. En el cuarto trimestre de 2024 deberán estar concluidos todos los procedimientos selectivos con la publicación en los diarios oficiales de las resoluciones de adjudicación, y un desglose desde 2022 por organismo y tipo de empleado público, de acuerdo al artículo 8.2 del Real Decreto Legislativo 5/2015 de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

4. Por último, señala igualmente el cuarto trimestre de 2024 como fecha de finalización del objetivo 150 "Estabilización del empleo público".

Teniendo en cuenta que la voluntad del legislador fijando los plazos de la Ley 20/2021, es garantizar el desarrollo de los procesos de estabilización previstos cuyo fin último es reducir la temporalidad en el empleo público con el horizonte de 31 de diciembre de 2024, ésta es la fecha clave, y, por tanto, si se producen disfunciones en las fechas anteriores pero se llega a la misma, se continuaría satisfaciendo el

objetivo final, aunque con un cumplimiento extemporáneo de las obligaciones asumidas por las autoridades nacionales con la Comisión Europea, en el marco del PRTR, con consecuencias en la liberación de fondos, ya que su liberación queda condicionada, como se ha señalado, al cumplimiento satisfactorio del hito en los plazos marcados por el mismo.

Tal y como dispone la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en su artículo 48.3: "La realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo, lo que implicaría que se pueda subsanar el retraso".

Los tres plazos previstos en el artículo 2.2 de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, carecen de carácter esencial, con lo que su incumplimiento constituye un vicio subsanable, de forma que cabe aprobar las ofertas con posterioridad al plazo establecido, así como publicar las convocatorias y concluir los procesos selectivos con posterioridad a los plazos correspondientes.

Sin perjuicio de lo anterior, respecto a la ejecución de la oferta, particularmente, para la publicación de la convocatoria, al tratarse de la ejecución de una "oferta de empleo público o instrumento similar", se aplicaría el artículo 70.1 del TREBEP, de forma que si bien los plazos del artículo 2.2 de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, no son esenciales, sí operaría el plazo esencial de tres años dispuesto "en todo caso" en tal artículo. Es decir, cabría ejecución extemporánea de las ofertas de estabilización, con el límite de que esta se produzca dentro de los tres años siguientes a la aprobación de la oferta. Ahora bien, en todo caso, teniendo en cuenta el plazo para la publicación de las convocatorias de los procesos selectivos para la cobertura de las plazas incluidas en las ofertas de empleo público deberá producirse antes de 31 diciembre de 2022, si alguna administración pública no ha cumplido con el primero de los hitos temporales de 2022 (aprobación y publicación de la oferta de empleo público en los respectivos diarios oficiales antes del 1 de junio de 2022), está obligada a continuar el proceso y acelerarlo para alcanzar el segundo de ellos (31 de diciembre de 2022).

Entender lo contrario implicaría una inacción de las Administraciones que conllevaría el mantenimiento del empleo temporal, ya que no pudiendo aprobarse la oferta o ejecutarse ésta, se mantendrían puestos estructurales ocupados de forma interina o temporal que es, precisamente, el problema que se quiere atajar y dentro

del plazo legal acordado con la Unión Europea para la recepción de los fondos asociados al PRTR.

Nos encontramos ante plazos legales, que carecen desde el punto jurídico de carácter esencial, y cuya dilación supondría un vicio subsanable, pero que sí son de obligado cumplimiento en el marco de los hitos acordados con la Comisión Europea en relación con el PRTR, y en especial, en lo relativo los plazos de 31 de diciembre de 2022 y de 31 de diciembre de 2024».

Por todo ello, en atención a lo razonado en el presente Dictamen, cabe concluir que la ejecución de la disposición adicional cuadragésima de la Ley 7/2022, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2023, es viable jurídicamente, siempre que se respete el marco legal constituido por el TREBEP, la Ley 20/2021 y el Real Decreto 270/2022, en los términos recogidos en el presente Dictamen.

C O N C L U S I Ó N

La ejecución de la disposición adicional cuadragésima de la Ley 7/2022, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2023, en cuanto manda, primeramente, excluir de las convocatorias ya publicadas las plazas referidas a los Conservatorios de Música de Canarias, afectadas por los procesos selectivos previstos en la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, mediante la rectificación tanto del decreto de la oferta de empleo público para la estabilización del empleo temporal de personal docente de centros públicos no universitarios en la Comunidad Autónoma de Canarias, como de las convocatorias de los procedimientos selectivos extraordinarios de estabilización vinculados de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, y, posteriormente, proceder a una nueva oferta de empleo público de esas plazas y a las convocatorias correspondientes, es viable jurídicamente, tal como se razona a lo largo de este Dictamen.