



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

El Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de ... solicita, mediante un escrito de 13 de diciembre de 2007, cuyo registro de entrada en la Diputación tuvo lugar el día 17 del mismo mes, la emisión por parte de este Departamento de un Informe Jurídico, acerca de la posibilidad de incorporar una cuarta plaza a un proceso selectivo para la cobertura de 3 plazas de policía local, iniciado con anterioridad a la vacante ahora producida de forma imprevista.

ANTECEDENTES

El Pleno del Ayuntamiento de ..., en sesión de 28 de junio de 2007, acordó modificar la plantilla de policía local y aumentarla en tres efectivos más. La inclusión de las nuevas plazas en la ampliación de la oferta de empleo público de 2007 se publicó en Boletín Oficial de la Provincia (BOP) de 16 de julio, y la convocatoria para su provisión en el de 23 de agosto siguiente, así como, en el Boletín Oficial del Estado (BOE) de 1 de septiembre. Actualmente, inmerso de lleno el Ayuntamiento en el proceso selectivo de las plazas convocadas, se produce inesperadamente otra vacante, es decir, la de un cuarto policía local, cuyo puesto de trabajo no estaba incluido en la oferta de empleo, ni, por tanto, en la convocatoria.

En tales circunstancias, el Ayuntamiento quiere saber, si sería ajustado a la legalidad añadir directamente al proceso selectivo convocado y en pleno desarrollo la nueva vacante para, de esta forma, cubrir a un tiempo 4 plazas, en lugar de las 3 inicialmente previstas, con aspirantes que hayan superado las pruebas, invocando, al respecto, razones de evidente economía procesal. En apoyo de su pretensión, argumenta el Ayuntamiento que, con dicha medida, se beneficiaría la calidad y eficacia del servicio, al quedar cubierta la vacante producida en 2008, y no en 2009, como ocurriría de tener que iniciarse un nuevo procedimiento de selección desde el principio; así mismo, considera la Entidad local consultante que los principios de igualdad, mérito y capacidad no se verían vulnerados, y que no se perjudicarían derechos de terceros, sino que, por el contrario, las expectativas de los aspirantes mejorarían, al encontrarse con una plaza más de las inicialmente previstas.

Partiendo de la base de que la vacante está incluida en la plantilla o Relación de Puestos de Trabajo y dotada presupuestariamente, la esencia del informe consiste, a juicio de quien lo emite, en determinar si en la selección de personal para ocupar esta plaza es imprescindible haber aprobado previamente la Oferta de Empleo Público y subsiguiente convocatoria, o si, por el contrario, estas fases del proceso de selección se pueden obviar, por las razones puestas de manifiesto por el Ayuntamiento.

LEGISLACIÓN APLICABLE

La Oferta de Empleo Público (en adelante, OEP), como instrumento que persigue, por un lado, planificar los recursos humanos, y por otro, analizar las necesidades anuales de reclutamiento de personal por cada Administración Pública, se estableció, en su día, con



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

carácter general y básico para todas las Administraciones Públicas, en el artículo 18¹ de la Ley de 30/1984 de Medidas de Reforma de la Función Pública (en adelante LMRFP), derogado en su práctica totalidad por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante, EBEP), que ha pasado a regularlo en su artículo 70².

En el ámbito de la Administración local, la OEP queda establecida en los artículos 91³ de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL) y 128.1⁴ del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local.

Desde el punto de vista de la interacción de la legislación estatal y la local, el Tribunal Supremo⁵ estima que la normativa de la LRBRL ha de entenderse complementaria de la establecida en la LMRFP (hoy, EBEP).

¹ **LMRFP** Art. 18.6 (único punto en vigor): “6. En el ámbito de la Administración General del Estado los Planes de Empleo podrán afectar a uno o varios Ministerios, Organismos o áreas administrativas concretas y serán aprobados por el Ministerio para las Administraciones Públicas, previo informe favorable del Ministerio de Economía y Hacienda.

La iniciativa para su elaboración corresponderá al Ministerio u Organismo afectado o, conjuntamente, a los Ministerios para las Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda.

La Oferta de Empleo Público será aprobada por el Gobierno a propuesta del Ministerio para las Administraciones Públicas.

Anualmente, y de acuerdo con las prioridades de la política económica y las necesidades de la planificación de los recursos humanos, las Leyes de Presupuestos señalarán los criterios aplicables a la Oferta de Empleo en el Sector Público Estatal incluido en el Capítulo II del Título III de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado y en el artículo 6.5 de la Ley General Presupuestaria.”

² **EBEP** “**Artículo 70. Oferta de empleo público.**

1. Las necesidades de recursos humanos, con asignación presupuestaria, que deban proveerse mediante la incorporación de personal de nuevo ingreso serán objeto de la Oferta de empleo público, o a través de otro instrumento similar de gestión de la provisión de las necesidades de personal, lo que comportará la obligación de convocar los correspondientes procesos selectivos para las plazas comprometidas y hasta un diez por cien adicional, fijando el plazo máximo para la convocatoria de los mismos. En todo caso, la ejecución de la oferta de empleo público o instrumento similar deberá desarrollarse dentro del plazo improrrogable de tres años.

2. La Oferta de empleo público o instrumento similar, que se aprobará anualmente por los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas, deberá ser publicada en el Diario oficial correspondiente.

3. La Oferta de empleo público o instrumento similar podrá contener medidas derivadas de la planificación de recursos humanos.”

³ **LRBRL** “**Artículo 91.** 1. Las Corporaciones locales formularán públicamente su oferta de empleo, ajustándose a los criterios fijados en la normativa básica estatal.

2. La selección de todo el personal, sea Funcionario o laboral, debe realizarse de acuerdo con la oferta de empleo público, mediante convocatoria pública y a través del sistema de concurso, oposición o concurso-oposición libre en los que se garantizan, en todo caso, los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad.”

⁴ **RDLeg. 781/86:** “**Artículo 128.** 1. Las Corporaciones locales aprobarán y publicarán anualmente, dentro del plazo de un mes desde la aprobación de su Presupuesto, la oferta de empleo público para el año correspondiente, ajustándose a la legislación básica del Estado sobre función pública y a los criterios que reglamentariamente se establezcan en desarrollo de la normativa básica estatal para su debida coordinación con las ofertas de empleo del resto de las Administraciones Públicas.(...)”

⁵ STS de 26 de febrero de 1992 (RJ 1992, 1038)



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

INFORME

De la legislación invocada, en general, y del contenido del art. 91.2 LRBRL, en particular, se deduce la exigencia previa e indefectible de la oferta de empleo, como fundamento del proceso selectivo de todo el personal municipal, sea funcionario o laboral. Es decir, la OEP constituye un presupuesto básico de cualquier convocatoria pública de empleo⁶; goza de sustantividad y es un acto diferenciado de cualquier otro dentro del proceso de selección. Esta característica es confirmada por la SSTS de 19 de mayo de 1994 y 5 de marzo de 1998, que anula una convocatoria sin previa oferta de empleo público y aún existiendo plazas vacantes con dotación presupuestaria. El Fundamento Tercero de la última de las Sentencias citadas, establece:

“Planteada la cuestión básica a decidir, debemos compartir la tesis del Abogado del Estado, pues, en efecto, los términos del art. 91.2 de la Ley 7/1985, tanto en su literalidad, como en el sentido lógico que corresponde a la misma, no admiten otra interpretación que la de que la oferta de empleo público constituye el presupuesto legal de partida, para que de acuerdo con ella pueda realizarse la selección del personal.

El art. 91 de la Ley 7/1985 es el correlato del art. 18 de la Ley 30/1984 en el ámbito de la Administración Local, mientras que el párr. 2 del precepto de primera cita lo es del art. 19 de dicha Ley 30/1984. Los referidos preceptos regulan dos cuestiones diferentes, que en la tesis de la sentencia apelada se confunden, de modo inadecuado. El que la Administración concernida tenga un deber de proceder a una determinada convocatoria, es perfectamente compatible con el dato de que el presupuesto de la convocatoria deba serlo la previa oferta de empleo público, sin que por tanto pueda diluirse este necesario presupuesto legal de la convocatoria en el deber de verificarla en un determinado plazo a partir de la oferta, que es lo que hace la sentencia apelada.

La cuestión fue abordada por esta Sala en Sentencia de 19 mayo 1994 (RJ 1994\4428). Recurso núm. 10370/1991, según la cual:

«La exigencia de que a la convocatoria para la provisión de plazas preceda la oferta pública de empleo resulta clara, dado lo dispuesto en los arts. 1.º.3 y 18 de la Ley 30/1984 y 91 de la Ley 7/1985, sin que la falta de la previa oferta pública de empleo, deba obviarse, como el apelante pretende, en razón de que la convocatoria tuvo lugar en el primer trimestre del año natural, con lo que parece hacer equivaler la cronología de la convocatoria con otra exigencia distinta, cual es la de la oferta pública, equivalencia inaceptable. Y no cabe tampoco achacar, como hace el apelante en sus alegaciones, a omisión del Estado la falta de la oferta, para exonerarse de la misma, pues bien claro está en el art. 91.1 de la Ley 7/1985 que es a las Corporaciones Locales, y no al Estado, a las que incumbe realizar la oferta de sus empleos».

⁶ **JUAN B. LORENZO DE MEMBIELA.** “El acceso y la provisión de puestos de trabajo en la Administración Pública”. Thomson Aranzadi, 2005.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

No estimamos tampoco correcta la tesis de que la convocatoria para la provisión de unas plazas existentes en la plantilla y dotadas presupuestariamente, constituya de por sí una oferta de empleo, pues en la economía, tanto de la Ley 30/1984 como de la 7/1985, es claro que la oferta de empleo público tiene de por sí sustantividad, como acto perfectamente diferenciado(...)."

A este motivo, cabría añadir aquel otro, ya apuntado por el Sr. Alcalde en su escrito de petición de informe, y, según el cual, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7⁶ del Real Decreto 896/1991, no es posible agregar sin más al proceso en marcha la nueva vacante, pues, el tribunal no puede declarar que han superado las pruebas selectivas más aspirantes que plazas convocadas, tres en el caso presente; límite, por otra parte, también previsto de forma expresa por el Ayuntamiento en las bases de la convocatoria.

Finalmente, no está de más mencionar un último aspecto, referido a la prohibición legal de nombrar un funcionario interino para cubrir temporalmente la plaza, pues, si bien existe una antigua STS⁷, -en un recurso interpuesto por un Ayuntamiento de Castilla La Mancha- que fija como doctrina legal la posibilidad de nombramiento interino de policías locales, aquélla ha quedado sin efecto tras el contenido del artículo 19.1⁸ de la posterior Ley 8/2002, de Coordinación de Policías Locales de Castilla-La Mancha, norma autonómica que exige taxativamente para los policías locales la condición de funcionarios de carrera, y prohíbe de forma expresa su nombramiento interino.

CONCLUSIÓN

La planificación de efectivos a través de la Oferta de Empleo Público constituye el instrumento fundamental de objetivación y racionalización de los procesos selectivos para ingreso en la Administración Pública y, por tanto, de garantía del cumplimiento de los principios

⁶ **RD 896/1991 de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de Administración Local. Art. 7.-**"La resolución de las pruebas selectivas y los correspondientes nombramientos deberán efectuarse por el Presidente de la Corporación de acuerdo con la propuesta del Tribunal, que tendrá carácter vinculante sin que, en ningún caso, pueda aprobarse ni declararse que ha superado las pruebas selectivas un número de aspirantes superior al de las plazas convocadas"

⁷ **STS de 12 de febrero de 1999 (RJ\1999\2326:** (...) ante las situaciones de urgente necesidad y previo cumplimiento de las previsiones legales y con el carácter temporal implícito en su propio concepto, pueden convocarse, para ser cubiertas en régimen de interinidad, plazas de policía local,

⁸ **Ley 8/2002, de 23-05-2002, de Coordinación de Policías Locales de Castilla-La Mancha.**

Artículo 19: Disposición general

1. El personal de los Cuerpos de Policía Local dependiente de los Ayuntamientos se denominará genéricamente "Policía Local" y tendrá la condición de funcionario público de carrera del municipio respectivo. Quedan expresamente prohibidos la contratación de naturaleza laboral, cualquiera que fuere el tipo o duración del contrato y el nombramiento de funcionarios interinos.(...)



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad⁹ exigidos por la norma. Por esa razón, no es posible desde el punto de vista legal, a juicio de este Departamento, agregar al proceso selectivo en marcha la nueva plaza de policía local, cuya vacante se ha producido con posterioridad a su inicio. Máxime cuando –respecto a los policías locales en particular- la legislación autonómica exige un plus de respeto a dichos principios constitucionales en la selección de este personal, cuyas funciones de ejercicio de autoridad parecen ser, por otra parte, la causa de esa prohibición expresa de nombramiento interino recogida en la normativa que regula su coordinación.

Es cuanto tengo el deber de informar, advirtiendo que la opinión jurídica recogida en el presente Informe se somete a cualquier otra mejor fundada en Derecho, y no suple en modo alguno a otros Informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente se deban emitir para la válida adopción de los acuerdos.

Toledo, a 3 de Enero de 2008

⁹ **Ley 8/2002 Artículo 20: Selección**

1. La selección de los miembros de los Cuerpos de Policía Local se realizará por los Ayuntamientos de acuerdo con los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad (...).