CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA
COMUNITAT VALENCIANA

Dictamen 602/2026
Expediente 263/2026

Presidenta
Hble. Sra.
D.ª Margarita Soler Sánchez

Conselleres y Consellers
Ilmas. Sras. e Ilmos. Sres.
D. Enrique Fliquete Lliso
D.ª M.ª del Carmen Pérez Cascales
D. Joan Carles Carbonell Mateu
D. Francisco Javier de Lucas Martín
D.ª Fernanda María Lapresta Gascón

Secretari General
Ilmo. Sr.
D. Joan Tamarit i Palacios

Hble. Sr.:

El Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sesión celebrada el día 30 de julio de 2026, bajo la Presidencia de la Hble. Sra. D.ª Margarita Soler Sánchez, y con la asistencia de los señores y las señoras que al margen se expresan emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

De conformidad con la comunicación de V.H., de 14 de abril de 2026 (Registro de entrada del mismo día), el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinado la petición de dictamen cursada por la Vicepresidencia Segunda y Conselleria de Presidència, en relación con la consulta facultativa formulada por el Ajuntament de Ibi respecto de las bases reguladoras de los procesos selectivos para la provisión de dos plazas de Técnico/a de Administración General (TAG), correspondientes a los puestos n.º […] (Área de Recursos Humanos) y n.º […] (Área de Servicios Económicos), incluidas en la Oferta de Empleo Público de 2025. (Expediente COAT 125/2026 de la Conselleria consultante).

I
ANTECEDENTES

Del examen del expediente administrativo remitido se desprende lo siguiente:

Primero.- El presente dictamen deriva de la petición cursada por la Vicepresidencia Segunda y Conselleria de Presidència, en relación con la consulta facultativa formulada por el Ajuntament de Ibi respecto de las bases reguladoras de los procesos selectivos para la provisión de dos plazas de técnico/a de Administración General (TAG), correspondientes a los puestos n.º […] (Área de Recursos Humanos) y n.º […] (Área de Servicios Económicos), incluidas en la Oferta de Empleo Público de 2025.

En el escrito de la autoridad consultante de 26 de marzo de 2026 se describen los hechos siguientes:

*"**Primero**. Por Resoluciones de Alcaldía n.º 63 y 64, de fecha 20 de enero de 2026 y sus correspondientes correcciones de errores de fecha 22 de enero de 2026, se aprobaron las bases reguladoras de los procesos selectivos para la provisión de dos plazas de Técnico/a de Administración General (TAG), correspondientes a los puestos n.º […] (Área de Recursos Humanos) y n.º […] (Área de Servicios Económicos), incluidas en la Oferta de Empleo Público de 2025.*

(Documento 1 Resolución n.º 63 y 64 aprobación bases de los procesos selectivos y corrección de errores n.º 78 y 79).

(Documento 2 Ficha Relación de puestos de trabajo puesto […] TAG RRHH y […] TAG Servicios Económicos y funciones a desarrollar).

***Segundo.** Las citadas bases fueron negociadas y aprobadas en la Mesa General de Negociación con los representantes sindicales de los trabajadores municipales, constando certificación de su aprobación en el expediente administrativo.*

(Documento 5 Certificado punto 4 de fecha 19 de enero de 2026).

(Documento 6 Certificado punto 5 de fecha 19 de enero de 2026).

***Tercero**. Con posterioridad a la aprobación de las bases, se han emitido informes técnicos con criterios jurídicos distintos respecto a la adecuación del baremo de méritos y la ponderación de la fase de concurso a los principios de igualdad, mérito y capacidad, especialmente en relación con la valoración de la experiencia y formación en determinadas áreas funcionales.*

***Cuarto**. La existencia de criterios jurídicos divergentes en los informes incorporados al expediente aconseja recabar el pronunciamiento de un órgano*

consultivo superior e independiente, con el fin de garantizar la seguridad jurídica, la correcta continuidad de los procesos selectivos y la plena adecuación de las bases al ordenamiento jurídico".

A la vista de lo expuesto, la autoridad consultante solicita *"la emisión de dictamen sobre la conformidad a Derecho de las bases reguladoras de los procesos selectivos de TAG del Área de Recursos Humanos y TAG del Área de Servicios Económicos, en particular del sistema de valoración de méritos en la fase de concurso, a fin de determinar:*

- Si las bases se ajustan a los principios de igualdad, mérito, capacidad, publicidad y transparencia en el acceso al empleo público.
- Si el sistema de méritos y su ponderación es conforme con la normativa y la jurisprudencia aplicable en materia de función pública, sin perjuicio de las competencias de los órganos jurisdiccionales, y con la finalidad exclusiva de orientar la actuación administrativa y garantizar la seguridad jurídica del procedimiento".

Se adjuntan al citado escrito de consulta, de 26 de marzo de 2026, los dos informes de la secretaria municipal (de 22 de enero y 3 de febrero de 2026) y de la TAG de Recursos Humanos (de 28 de enero de 2026), acerca de los distintos aspectos que suscitan las Bases de los procesos selectivos.

Segundo.- Es de significar que el informe emitido por la secretaria del ayuntamiento, en fecha 22 de enero de 2026, tras el examen de las distintas cuestiones que suscitan las Bases de los procesos selectivos por concurso-oposición, concluye lo siguiente:

"(…) Se informan desfavorablemente las presentes bases para la selección de forma separada de dos plazas de técnico de administración general (TAG) en los términos expuestos, debiendo procederse a dejarlas sin efecto y elaborar unas nuevas, mediante las que se convoquen las dos plazas de TAG de forma conjunta, en un único procedimiento, con unas únicas bases, motivando la elección del sistema del concurso – oposición, en su caso, y eliminando la valoración de la experiencia concreta en áreas o departamentos, así como los cursos relacionados igualmente con materias de áreas o departamentos concretos. Igualmente, deberá revisarse tanto la tipología de ejercicios, como el programa que se ha establecido, con el fin de que se adecuen a la normativa vigente. La continuación del proceso y su convocatoria mediante publicación en el BOE debe condicionarse a la modificación de las bases en el sentido expuesto. Lo contrario podría suponer la invalidez de las mismas, por nulidad de pleno derecho, pudiendo ocasionar la interposición de recursos administrativos y/o en vía judicial, que podrían paralizar y/o retrasar el procedimiento y causar un grave perjuicio al funcionamiento del Ayuntamiento

y, en definitiva, al interés público, sin perjuicio de la responsabilidad de cualquier tipo en que se pudiera incurrir".

Por su parte, el informe emitido por la técnica de Administración General de Recursos Humanos, de 28 de enero de 2026, tras el análisis de los mismos aspectos, concluye lo siguiente:

"1.- La Oferta de Empleo Público 2025 aprobada por Resolución de Alcaldía n.º 1476, de fecha 24 de junio de 2025 se trata de un acto administrativo que ha devenido firme y totalmente ejecutivo, y las convocatorias de los procesos selectivos deben ajustarse plenamente a lo dispuesto en dicha Resolución.

2.- Las bases de las convocatorias de las plazas de Técnico/a de Administración General respetan los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad de conformidad con todas las consideraciones jurídicas expuestas, doctrinales y jurisprudenciales (arts. 14 y 23.2 CE, art. 55 TREBEP).

3.- La ponderación 60/40 de oposición y concurso se ajusta al art. 65.5 Ley 4/2021 de la Función Pública Valenciana, y a la jurisprudencia del Tribunal Supremo (STS 920/2023, STS 3622/2022).

4.- La valoración de méritos profesionales y formación se realiza de manera proporcional y justificada, no restringiendo la concurrencia entre aspirantes, conforme a la doctrina de STS 487/2020 y TSJCV 1116/2017.

5.- El temario y ejercicios prácticos son plenamente conformes a derecho y coherentes con la Escala y Grupo de titulación A1 y requisitos mínimos exigidos, de conformidad con STS 2275/2019 y TSJCV 832/2018.

6.- La coherencia en la aplicación de los criterios selectivos se constata al comparar estas bases con otros procesos equivalentes, como la Promoción Interna Vertical de Administrativo/a de Gestión, que mantiene idéntica estructura en la valoración de méritos; la discrepancia en las objeciones formuladas por Secretaría respecto a las plazas de Técnico/a de Administración General revela una falta de uniformidad en la interpretación normativa, sugiriendo un trato diferenciado hacia determinadas convocatorias sin justificación objetiva.

7.- La discrepancia entre los plazos establecidos en la normativa autonómica y las bases de la convocatoria constituye un defecto formal subsanable, sin que afecte a la validez del procedimiento ni menoscabe el derecho de los aspirantes a concurrir en condiciones de igualdad".

Mediante informe de fecha 3 de febrero de 2026, la secretaria municipal se ratificó en su informe anterior, de 22 de enero de 2026.

II
CONSIDERACIONES

Primera.- Carácter del dictamen

La petición de dictamen tiene carácter facultativo, de conformidad con lo establecido en el artículo 9 de la Ley 10/1994, de Creación de esta Institución.

Segunda.- Planteamiento de la cuestión sometida a dictamen

La cuestión sometida a consulta consiste en determinar si las bases reguladoras de dos procesos selectivos independientes, aprobadas por el Ajuntament de Ibi para la provisión, mediante el sistema de concurso-oposición y por turno libre, de dos plazas de técnico/a de Administración General, pertenecientes a la Escala de Administración General, Subescala Técnica, incluidas conjuntamente en la Oferta de Empleo Público de 2025 y vinculadas, respectivamente, a los puestos adscritos a las áreas de Recursos Humanos y de Servicios Económicos-Intervención, se ajustan al ordenamiento jurídico y, en particular, a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad que rigen el acceso al empleo público.

La autoridad consultante solicita, en particular, un examen acerca de la conformidad a Derecho del sistema de valoración de méritos establecido en la fase de concurso, a fin de determinar si la ponderación atribuida a la experiencia profesional y a la formación directamente relacionadas con las funciones de los puestos convocados, resulta compatible con la normativa reguladora de la función pública y con la jurisprudencia aplicable. No obstante, la consulta no se circunscribe exclusivamente a este extremo, sino que pretende obtener una valoración jurídica de las bases en su conjunto, en la medida en que puedan suscitar dudas sobre su adecuación a los principios y normas que disciplinan los procedimientos de selección del personal funcionario.

Constan incorporados al expediente dos informes emitidos por la Secretaría General del ayuntamiento, de fechas 22 de enero y 3 de febrero de 2026, así como un informe de la técnica de Administración General de Recursos Humanos, de 28 de enero de 2026, cuyos criterios difieren respecto de diversos aspectos de las bases reguladoras, en particular, en relación con la configuración de los procesos selectivos, la utilización del sistema de concurso-oposición, la valoración de determinados méritos profesionales y formativos y la adecuación del programa y de los ejercicios a la normativa

aplicable. Tales discrepancias constituyen el presupuesto de la presente consulta y justifican la solicitud de dictamen formulada por la Corporación municipal.

Ahora bien, conviene precisar que el objeto del presente Dictamen no consiste en determinar cuál de los criterios sostenidos en los citados informes merece mayor acogida, ni en revisar la actuación de los órganos administrativos que los emitieron. La función consultiva se limita a examinar, desde una perspectiva jurídica, si las bases reguladoras de ambos procesos selectivos se ajustan al ordenamiento jurídico y si las cuestiones controvertidas que ponen de manifiesto dichos informes poseen entidad suficiente para afectar a su validez. En consecuencia, el análisis que se efectúa en el presente Dictamen se estructura atendiendo a las cuestiones jurídicas cuya resolución resulta necesaria para dar respuesta a la consulta formulada, con independencia del orden en que aparecen tratadas en los distintos informes.

En este sentido, procede examinar las características jurídicas de las plazas convocadas y la relevancia de los puestos de trabajo a los que aparecen inicialmente adscritas; la procedencia de articular dos procesos selectivos independientes; la elección del sistema de concurso-oposición; la configuración y proporcionalidad del baremo de méritos; y, por último, la adecuación del programa y de los ejercicios de la fase de oposición a las exigencias establecidas por la normativa reguladora del acceso a la función pública local.

<u>Tercera</u>.- Marco normativo aplicable

La cuestión sometida a consulta ha de examinarse, en primer lugar, a la luz de los principios constitucionales que rigen el acceso al empleo público.

El artículo 23.2 de la Constitución Española reconoce el derecho de los ciudadanos *"a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes», mientras que el artículo 103.3 dispone que «la ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad (...)".*

Estos principios constitucionales encuentran su desarrollo básico en el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (TREBEP). En particular, el artículo 55.1 establece que *"Todos los ciudadanos tienen derecho al acceso al empleo público de acuerdo con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, y de acuerdo con lo previsto en el presente Estatuto y en el resto del ordenamiento jurídico*".

Por su parte, el apartado segundo del mismo precepto dispone que las Administraciones Públicas deberán seleccionar a su personal mediante procedimientos en los que se garanticen, entre otros, los principios de publicidad de las convocatorias y de sus bases, transparencia, imparcialidad y profesionalidad de los órganos de selección, independencia y discrecionalidad técnica en su actuación, adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar, así como agilidad, sin perjuicio de la objetividad.

Especial importancia presenta el artículo 61 del TREBEP, referido a la regulación de los sistemas selectivos. Su apartado 1 dispone que *"Los procesos selectivos tendrán carácter abierto y garantizarán la libre concurrencia, sin perjuicio de lo establecido para la promoción interna y de las medidas de discriminación positiva previstas en este Estatuto"*. Asimismo, el apartado 3 establece que *"Los procesos selectivos que incluyan, además de las preceptivas pruebas de capacidad, la valoración de méritos de los aspirantes sólo podrá otorgar a dicha valoración una puntuación proporcionada que no determinará, por sí misma, el resultado del proceso selectivo"*.

En el ámbito específico de la Administración Local resulta igualmente de aplicación el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril (TRRL). En particular, el artículo 169 delimita las funciones reservadas a los funcionarios de Administración General y las diferencia de las propias de la Administración Especial, circunstancia que reviste especial importancia para determinar si la configuración de las convocatorias resulta compatible con la naturaleza de las plazas de Técnico de Administración General. Señala el citado precepto que *"Corresponde a los funcionarios de la Escala de Administración General el desempeño de funciones comunes al ejercicio de la actividad administrativa. En consecuencia, los puestos de trabajo predominantemente burocráticos habrán de ser desempeñados por funcionarios técnicos, de gestión, administrativos o auxiliares de Administración General"*.

Asimismo, constituye una norma de especial importancia para presente asunto, el Real Decreto 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. Su artículo 2 dispone que *"El ingreso en la Función Pública Local se realizará, con carácter general, a través del sistema de oposición, salvo que, por la naturaleza de las plazas o de las funciones a desempeñar, sea más adecuada la utilización del sistema de concurso-oposición o, excepcionalmente, del de concurso"*.

Por su parte, los artículos 8 y 9 de dicho Reglamento regulan el contenido mínimo de los programas y la estructura de las pruebas selectivas,

exigiendo su adecuación a las funciones correspondientes a la subescala y categoría convocadas.

Asimismo, por tratarse de personal funcionario de una entidad local de la Comunitat Valenciana, resulta igualmente de aplicación la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana (LFPV). Concretamente, el artículo 65 establece que los procesos selectivos deberán respetar los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad y que, cuando se utilice el sistema de concurso-oposición, la fase de concurso no podrá superar el cuarenta por ciento de la puntuación total, añadiendo expresamente que la valoración de los méritos deberá ser proporcionada y no podrá determinar por sí sola el resultado del proceso selectivo.

Por último, la actuación administrativa objeto de consulta debe examinarse conforme a los principios generales que rigen el ejercicio de la potestad administrativa, recogidos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, LPAC, así como en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de RJSP, en cuanto impone a las Administraciones Públicas el sometimiento pleno a la Constitución, a la ley y al Derecho y exige que su actuación se desarrolle con objetividad al servicio de los intereses generales.

De la normativa expuesta se desprende que el acceso al empleo público se configura como un ámbito especialmente sometido al principio de legalidad, en el que la potestad de autoorganización de las Administraciones Públicas debe ejercerse de forma compatible con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como con las restantes garantías de objetividad, publicidad y transparencia que disciplinan los procedimientos selectivos. Tal normativa constituye, por tanto, el parámetro desde el que deben examinarse las distintas cuestiones que se plantean en el presente expediente

<u>Cuarta</u>.- Características jurídicas de las plazas convocadas y relevancia de los puestos de trabajo a los que se adscriben

La primera cuestión que debe examinarse consiste en determinar el alcance jurídico que debe atribuirse a la referencia contenida en las bases respecto de los puestos de trabajo a los que aparecen inicialmente adscritas las plazas convocadas. En particular, procede analizar si dicha circunstancia determina la existencia de dos plazas diferenciadas dentro de la Subescala Técnica de Administración General o si, por el contrario, ambas conservan idénticas características jurídicas, diferenciándose únicamente por el puesto de trabajo inicialmente previsto para su desempeño.

Del examen de la Oferta de Empleo Público y de las bases de ambas convocatorias resulta que el objeto de los procesos selectivos es la cobertura

de dos plazas de técnico de Administración General, pertenecientes a la Escala de Administración General, Subescala Técnica, incluidas en la Oferta de Empleo Público de 2025, si bien cada convocatoria identifica el puesto de trabajo al que la plaza aparece inicialmente vinculada en la Relación de Puestos de Trabajo, correspondiendo uno al Área de Recursos Humanos y otro al Área de Servicios Económicos-Intervención.

La cuestión anterior exige partir de la distinción entre plaza y puesto de trabajo, ya que constituyen instituciones jurídicas diferentes.

La plaza identifica la dotación de personal prevista en la plantilla presupuestaria y determina la pertenencia del funcionario a un cuerpo, escala, subescala, clase y grupo de clasificación profesional. El puesto de trabajo, por el contrario, constituye la concreta unidad organizativa mediante la que la Administración distribuye las funciones, responsabilidades y condiciones de desempeño de sus efectivos, ordenándose a través de las correspondientes relaciones de puestos de trabajo.

Esta diferenciación se refleja en el propio texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. Así, el artículo 74 dispone literalmente que *"Las Administraciones Públicas estructurarán su organización a través de relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares..."*.

Por su parte, la cobertura de las necesidades de personal mediante la incorporación de nuevos funcionarios se articula a través de las plantillas y de la Oferta de Empleo Público, instrumentos distintos de la Relación de Puestos de Trabajo y con una finalidad igualmente diferente.

En el ámbito específico de la Administración Local, el artículo 169.1.a) del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, dispone que corresponde a los funcionarios pertenecientes a la Subescala Técnica de Administración General el desempeño de *"funciones de gestión, estudio y propuesta de carácter administrativo de nivel superior",* sin establecer especialidades departamentales dentro de dicha Subescala.

De ello se desprende que la caracterización jurídica de una plaza de Técnico de Administración General viene determinada por su integración en dicha Escala y Subescala, no por el concreto servicio municipal en el que el funcionario vaya a prestar inicialmente sus funciones. La adscripción del puesto podrá variar en ejercicio de las potestades de organización administrativa, mientras que la identidad jurídica de la plaza permanece inalterada. En otras palabras, la adscripción inicial de una plaza a un determinado puesto de trabajo constituye una decisión de carácter organizativo, mientras que la pertenencia del funcionario a la Escala y Subescala correspondientes determina su estatuto jurídico y el ámbito funcional propio de la Administración General.

De lo anterior resulta que las dos plazas convocadas poseen idéntica caracterización jurídica, al pertenecer ambas a la misma Escala, Subescala, grupo de clasificación y Oferta de Empleo Público. La circunstancia de que cada una de ellas aparezca inicialmente vinculada a un puesto distinto dentro de la organización municipal no determina la existencia de plazas diferentes ni permite apreciar, por sí sola, la creación de especialidades funcionales autónomas inexistentes en la plantilla o en la normativa reguladora de la Escala.

Ahora bien, de la anterior conclusión no se sigue que toda referencia al puesto de trabajo resulte improcedente. Es más, el propio TREBEP exige que los procesos selectivos mantengan una adecuada relación con las funciones que habrán de desempeñar quienes los superen. Así lo establece expresamente el artículo 55.2.e) del TREBEP, en cuya virtud los procedimientos de selección deberán garantizar "*La adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar".* En la misma línea, el Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos del procedimiento de selección de los funcionarios de Administración Local, exige que las pruebas se acomoden a las funciones propias de la escala o subescala correspondiente.

Debe distinguirse, por tanto, entre la adecuación funcional del proceso selectivo, admitida por el ordenamiento jurídico, y la especialización de la propia plaza, que únicamente podría producirse cuando tenga cobertura expresa en la normativa aplicable o en la propia configuración de la plantilla y de la Oferta de Empleo Público.

La referencia en las bases al puesto inicialmente adscrito constituye, en consecuencia, un elemento organizativo que puede resultar justificado para contextualizar las funciones que previsiblemente desarrollará el futuro funcionario y para orientar determinados aspectos del proceso selectivo. Sin embargo, dicha referencia no altera la identidad jurídica de las plazas convocadas (TAG) ni puede servir, por sí sola, para configurar dos categorías funcionales distintas dentro de una misma Subescala de Administración General.

En consecuencia, la identificación del puesto de trabajo al que inicialmente quedará adscrito el funcionario seleccionado constituye un elemento organizativo compatible, en principio, con el ordenamiento jurídico. Cuestión distinta es determinar si las consecuencias que las bases anudan a dicha adscripción -particularmente en la configuración de los procesos selectivos y en la valoración de determinados méritos- respetan igualmente los principios de igualdad, mérito y capacidad, extremo que será objeto de examen en las consideraciones siguientes.

<u>Quinta</u>.- Sobre la procedencia de tramitar dos convocatorias independientes para plazas de idéntica naturaleza

La segunda cuestión que debe examinarse consiste en determinar si la convocatoria de dos procesos selectivos independientes para cubrir plazas pertenecientes a la misma Escala, Subescala, grupo de clasificación y Oferta de Empleo Público resulta compatible con el ordenamiento jurídico o si, por el contrario, debió articularse un único procedimiento selectivo.

El informe de Secretaría considera que dicha opción vulnera los principios de eficacia, eficiencia, economía administrativa y agilidad de los procedimientos selectivos, al duplicar innecesariamente órganos de selección, actuaciones administrativas y recursos públicos. Por el contrario, el informe emitido por la técnica de Recursos Humanos parte de la existencia de necesidades funcionales diferenciadas que justificarían el diseño de dos convocatorias independientes adaptadas a cada uno de los ámbitos materiales de actuación municipal.

Desde una perspectiva estrictamente jurídica, debe señalarse que no existe en nuestro ordenamiento una norma que imponga necesariamente la convocatoria conjunta de todas las plazas pertenecientes a una misma Escala o Subescala. Ni el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, ni el Real Decreto 896/1991, ni la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana, contienen un mandato en tal sentido. La Administración conserva, en ejercicio de su potestad de autoorganización, un margen para decidir la forma de articular los procesos selectivos, siempre que respete los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad, publicidad, objetividad y transparencia proclamados en los artículos 23.2 y 103.3 de la Constitución y desarrollados por el artículo 55 del TREBEP.

En consecuencia, la mera existencia de dos convocatorias separadas no constituye por sí misma una infracción del ordenamiento jurídico. Ahora bien, la decisión administrativa de articular dos procesos selectivos debe sustentarse en razones organizativas objetivas que expliquen la opción elegida.

En este sentido, el artículo 103.1 de la CE impone que la Administración Pública actúe de acuerdo con los principios de eficacia y sometimiento pleno a la ley y al Derecho, mientras que el artículo 3.1 de la Ley 40/2015 exige igualmente que su actuación responda a los principios de eficacia, economía, racionalización y eficiencia en la utilización de los recursos públicos. Asimismo, el artículo 60 de la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana, incorpora entre los principios rectores de la selección de personal los de agilidad, eficacia y eficiencia, procurando que los procedimientos selectivos se desarrollen con la máxima racionalidad

organizativa compatible con el respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad.

Es cierto que la tramitación conjunta de ambas plazas habría facilitado la gestión unitaria del procedimiento mediante un único órgano de selección y unas pruebas comunes, con las consiguientes ventajas desde la perspectiva de la economía procedimental y de la utilización eficiente de los recursos públicos. Sin embargo, tales consideraciones no excluyen que la Administración pueda optar legítimamente por la tramitación separada cuando existan razones organizativas que lo justifiquen.

En consecuencia, la opción entre una convocatoria única o varias convocatorias diferenciadas forma parte del ámbito de la potestad de autoorganización de la Administración, sin perjuicio de que su ejercicio quede sometido al respeto de los principios que disciplinan el acceso al empleo público y de las razones organizativas que justifiquen la actuación de la entidad local.

Sexta.- Sobre la elección del sistema de concurso-oposición y la exigencia de motivación

La siguiente cuestión que debe examinarse se refiere a la elección del sistema de concurso-oposición para la provisión de las dos plazas de técnico de Administración General y al alcance de la exigencia de motivación que el ordenamiento jurídico vincula a dicha opción.

En primer lugar, debe recordarse que el artículo 2 del Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, establece que *"El sistema ordinario de ingreso en la Administración Local será el de oposición, salvo que, por la naturaleza de las plazas o de las funciones a desempeñar, sea más adecuada la utilización del concurso-oposición"*. Este precepto constituye la normativa específica aplicable a los procesos selectivos de funcionarios de carrera de la Administración Local y así ha sido afirmado por la Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1026/2023, de 18 de julio (rec. 4284/2021), que recuerda, en el recurso interpuesto por interés casacional, que la Administración Local no dispone de una potestad discrecional absoluta para elegir el sistema selectivo, sino que la utilización del concurso-oposición requiere una justificación objetiva relacionada con la naturaleza de las plazas o de las funciones a desempeñar. Concretamente señala que *"declaramos que se mantiene la vigencia del artículo 2 del Real Decreto 896/1991 como norma especial aplicable a la selección de los funcionarios de carrera de la Administración Local, por lo que el sistema de oposición es el general y el concurso-oposición será el aplicable cuando así se justifique por ser más adecuado atendiendo a la naturaleza de las plazas o de las funciones a desempeñar"*.

De ello se desprende que la exigencia de motivación encuentra apoyo en la normativa básica y en la jurisprudencia del Tribunal Supremo. La elección del concurso-oposición constituye una opción que debe responder a razones objetivas susceptibles de control jurídico. Ahora bien, ello no significa que dicha motivación deba encontrarse necesariamente formulada de manera autónoma en las bases de la convocatoria o que la sola circunstancia de que la Oferta de Empleo Público hubiera optado por el concurso-oposición resulte jurídicamente irrelevante. Conviene resaltar que la motivación no responde a una exigencia meramente formal, sino que constituye el instrumento que permite verificar que la utilización del concurso-oposición obedece realmente a las características de las plazas o de las funciones a desempeñar. y no a una decisión arbitraria o desvinculada de las circunstancias objetivas del puesto, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 2 del Real Decreto 896/1991.

Así, la aprobación de la Oferta previo informe técnico, negociación colectiva y acuerdo del órgano competente constituye un antecedente jurídico que forma parte del procedimiento de formación de la voluntad administrativa y que no puede ser ignorado al valorar la justificación de la opción finalmente incorporada a las bases. Ahora bien, la sola previsión del concurso-oposición en la Oferta de Empleo Público o el hecho de que ésta sea firme no excluyen cualquier análisis posterior sobre la suficiencia de su fundamentación. La presunción de validez del acto administrativo no elimina la necesidad de que la decisión adoptada encuentre apoyo en las razones objetivas exigidas por la normativa específica reguladora del acceso a la función pública.

Por otro lado, la circunstancia de que las bases respeten el límite del cuarenta por ciento previsto en el artículo 65.5 de la Ley 4/2021 constituye un requisito relativo a la configuración interna del concurso-oposición, pero no responde a la cuestión consistente en justificar por qué se acude a dicho sistema y no al sistema ordinario de oposición previsto en el artículo 2 del Real Decreto 896/1991.

En consecuencia, la Administración debe justificar la elección del concurso-oposición cuando opta por este sistema para la selección de funcionarios de carrera de la Administración Local. Dicha motivación no ha de contenerse necesariamente de forma autónoma en las Bases de los procesos selectivos, pudiendo deducirse del conjunto del expediente administrativo y, en particular, de los antecedentes que sustentan la aprobación de la Oferta de Empleo Público y de los informes emitidos durante su tramitación.

<u>Séptima</u>.- Sobre la valoración de los méritos y, en particular, de la experiencia profesional y la formación vinculadas al área funcional de adscripción

Otra de las cuestiones que resulta de los informes obrantes en el expediente se refiere a la configuración de la fase de concurso prevista en las dos convocatorias para la provisión de plazas de técnico de Administración General y, en particular, a la valoración diferenciada que las bases atribuyen a la experiencia profesional y a la formación directamente relacionadas con las áreas de Recursos Humanos y de Servicios Económicos-Intervención.

A estos efectos de su examen, resulta necesario distinguir los apartados siguientes:

A) Regulación prevista en las Bases de los procesos selectivos.

Las bases reguladoras establecen que la fase de oposición tendrá una valoración máxima de sesenta puntos y la fase de concurso de cuarenta puntos. Dentro de esta última, la experiencia profesional podrá alcanzar un máximo de veinticinco puntos; las titulaciones académicas adicionales, seis puntos; el conocimiento de valenciano, cuatro puntos; y los cursos de formación, cinco puntos.

En relación con la experiencia profesional, las Bases de la convocatoria correspondiente al puesto adscrito al área de Servicios Económicos-Intervención disponen lo siguiente:

"*a) Se valorará 0,6 puntos por cada mes completo de servicio activo en las distintas Administraciones Públicas, desempeñando puestos y funciones propias de Servicios Económicos-Intervención, de la categoría que se convoca, Técnico de Administración General, Escala Administración General, Grupo A, Subgrupo A1, o bien de naturaleza laboral con la misma categoría y plaza.*

b) Se valorará 0,3 puntos por cada mes completo de servicio en activo en las distintas Administraciones Públicas, de la categoría que se convoca, Técnico de Administración General, Escala Administración General, Grupo A, Subgrupo A1, o bien de naturaleza laboral con la misma categoría y plaza".

En términos idénticos, la convocatoria correspondiente al puesto adscrito al área de Recursos Humanos establece:

"a*) Se valorará 0,6 puntos por cada mes completo de servicio activo en las distintas Administraciones Públicas, desempeñando puestos y funciones propias de Recursos Humanos, de la categoría que se convoca, Técnico de Administración General, Escala Administración General, Grupo A, Subgrupo A1, o bien de naturaleza laboral con la misma categoría y plaza.*

b) Se valorará 0,3 puntos por cada mes completo de servicio en activo en las distintas Administraciones Públicas, de la categoría que se convoca, Técnico de Administración General, Escala Administración General, Grupo A, Subgrupo A1, o bien de naturaleza laboral con la misma categoría y plaza".

De igual modo, respecto de la formación, las bases diferencian entre cursos directamente relacionados con el área funcional del puesto y cursos relativos al desempeño general de las funciones propias de un técnico de Administración General.

Así, en la convocatoria correspondiente a Servicios Económicos-Intervención se establece:

"a) Se valorarán los cursos de formación y perfeccionamiento que hayan sido impartidos, homologados, o expedidos por Centros, Universidades u Organismos oficiales, y que estén directamente relacionados con las funciones propias de Técnico de Administración General de Servicios Económicos-Intervención, hasta un máximo de 3 puntos, a razón de 0,03 puntos por cada hora de formación.

b) Se valorarán los cursos de formación y perfeccionamiento que hayan sido impartidos, homologados o expedidos por Centros, Universidades u Organismos oficiales, y que estén directamente relacionados con las funciones propias de Técnico de Administración General, hasta un máximo de 2 puntos, a razón de 0,02 puntos por cada hora de formación".

Por su parte, en la convocatoria correspondiente al área de Recursos Humanos se reproduce el mismo criterio de valoración, sustituyendo únicamente la referencia material a Servicios Económicos-Intervención por la correspondiente a Recursos Humanos.

Atendiendo a lo expuesto, las bases no limitan la valoración de la experiencia a los servicios prestados en el ayuntamiento convocante, ni excluyen la experiencia adquirida como técnico de Administración General en otros ámbitos administrativos. Sin embargo, establecen una valoración diferenciada, atribuyendo una mayor puntuación a la experiencia y a la formación directamente relacionadas con el área funcional del puesto convocado.

B) Marco constitucional y jurisprudencial aplicable

El examen de la fase de concurso debe partir de la interpretación conjunta de los artículos 23.2 y 103.3 de la Constitución. El primero reconoce el derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes, mientras que el segundo ordena que el acceso a la función pública se produzca de acuerdo con los principios de mérito y capacidad. De esta conexión se desprende que los méritos establecidos en las respectivas Bases han de responder a criterios objetivos, formulados con carácter general y vinculados con la aptitud necesaria para el desempeño de las funciones públicas.

Debemos recordar asimismo que, conforme a doctrina reiterada del Tribunal Constitucional, el art. 23.2 CE no confiere derecho alguno a desempeñar funciones determinadas, ni siquiera el derecho a proponerse como candidato a las mismas, sino que garantiza a los ciudadanos una situación jurídica de igualdad en el acceso a las funciones públicas, con la consiguiente imposibilidad de establecer requisitos para acceder a las mismas que tengan carácter discriminatorio, y otorga un derecho de carácter puramente reaccional para impugnar ante la justicia ordinaria, y, en último extremo, ante este Tribunal Constitucional toda norma o aplicación concreta de una norma que quiebre la igualdad (SSTC 50/1986, de 23 de abril, FJ 4; 148/1986, de 25 de noviembre, FJ 9; 193/1987, de 9 de diciembre, FJ 5; 200/1991, de 28 de octubre, FJ 2; 293/1993, de 18 de octubre, FJ 4; 353/1993, de 29 de noviembre, FJ 6; 73/1998, de 31 de marzo, FJ 3; 99/1999, de 31 de mayo, FJ 4; 138/2000, de 29 de mayo, FJ 6; y 166/2001, de 16 de julio, FJ 2, por todas).

Además, el derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas con los requisitos señalados en las leyes tiene un contenido material que se traduce en determinados condicionamientos del proceso selectivo; en particular, que las condiciones y requisitos exigidos sean referibles a los principios de mérito y capacidad. De este modo, se produce una intersección, en este momento, del contenido del art. 23.2 CE con el del art. 103.3 CE, que impone la obligación de no exigir para el acceso a la función pública requisito o condición alguna que no sea referible a los indicados conceptos de mérito y capacidad, de manera que pudieran considerarse también vulneradores del principio de igualdad todos aquellos que, sin esa referencia, establezcan una diferencia entre los aspirantes.

Por otro lado, la jurisprudencia constitucional reconoce al legislador y a la Administración un margen de configuración para determinar los méritos valorables y su correspondiente ponderación. Ese margen no permite, sin embargo, introducir diferencias de trato arbitrarias, ajenas al mérito y la capacidad, ni establecer criterios individualizados que encubran una preferencia en favor de personas concretas. El control jurídico no consiste, por tanto, en sustituir el baremo aprobado por aquel que pudiera considerarse técnicamente más adecuado, sino en verificar que los criterios utilizados respondan a una finalidad legítima y que la ventaja atribuida a determinados méritos no resulte irracional o desproporcionada (el subrayado es del dictamen).

La sentencia fundamental en esta materia es la STC 67/1989, de 18 de abril. En ella, el Tribunal Constitucional parte de la necesaria conexión entre el derecho reconocido en el artículo 23.2 de la Constitución y los principios de mérito y capacidad del artículo 103.3. Asimismo, admite que la experiencia previa pueda constituir un mérito legítimo, pues el tiempo de servicios puede

reflejar la aptitud adquirida para el desempeño de una función pública. La sentencia expresa que *"El tiempo efectivo de servicios puede reflejar la aptitud o capacidad para desarrollar una función o empleo público*".

La legitimidad abstracta de la experiencia profesional no resuelve, sin embargo, el problema relativo a la puntuación que puede atribuírsele. La STC 67/1989 distingue expresamente entre la posibilidad de valorar los servicios prestados y la intensidad de esa valoración, señalando, FJ4º, que *"Problema distinto es el de si la ponderación de ese único mérito valorable ha sido tan desproporcionada e irracional"*. Añade que "*el juicio de igualdad, dentro de la razonable dosis de libertad de la Administración sobre el programa, pruebas selectivas y fijación de los méritos en el acceso a la función pública, tiene un sentido exclusivo de evitación o reparación de las discriminaciones y no de la determinación de cuáles sean las opciones mejores o más adecuadas que pudiera haber elegido la Administración".*

El examen validez debe proyectarse, por consiguiente, tanto sobre la naturaleza del mérito, como sobre su incidencia efectiva en el resultado del procedimiento. Un mérito objetivamente relacionado con las funciones puede resultar contrario al principio de igualdad si recibe una valoración de tal magnitud que sitúa a quienes no lo poseen en una posición de insuperable desventaja.

La STC 67/1989 también establece que las bases han de formularse en términos generales y abstractos y no mediante referencias individualizadas. Ahora bien, el hecho de que sea posible conocer anticipadamente qué aspirantes disponen de una determinada experiencia no acredita, por sí solo, que el baremo haya sido confeccionado en su beneficio. La mayoría de los méritos permite identificar, con mayor o menor facilidad, a las personas que pueden acreditarlos. Lo determinante es que el criterio responda a una justificación objetiva y no constituya una reserva explícita o encubierta en favor de personas previamente determinadas. Esta doctrina fue desarrollada por la STC 107/2003, de 2 de junio, dictada en relación con un proceso de consolidación de empleo temporal. La sentencia reitera que *"La consideración de los servicios prestados no es ajena al concepto de mérito y capacidad".*

El Alto Tribunal precisa que la valoración constitucional no debe detenerse en la admisibilidad de la experiencia como mérito, sino que ha de examinar la *"relevancia cuantitativa*" que le atribuyen las Bases. Para ello deben considerarse conjuntamente la finalidad del procedimiento, la estructura completa del sistema selectivo, la existencia de otros méritos y la posibilidad real de que quienes carecen de servicios previos compensen esa desventaja mediante una mejor puntuación en la fase de oposición. De ahí que la relevancia cuantitativa que se otorgada a dicho mérito no pueda considerarse desproporcionada ni que traspase "el límite de lo tolerable"

(SSTC 67/1989, de 18 de abril, FJ 4; 185/1994, de 20 de junio, FJ 6.c; 11/1996, de 29 de enero, FJ 6; y 83/2000, de 27 de marzo, FJ 4).

En el asunto resuelto por la STC 107/2003, el Tribunal declaró que la experiencia previa no excluía de la competición a los aspirantes que carecían de ella, atendiendo, entre otras circunstancias, a que la oposición conservaba una incidencia relevante, existían otros elementos de valoración y se trataba de un proceso de consolidación de empleo temporal. Esta conclusión no permite establecer un porcentaje general cuya observancia determine automáticamente la constitucionalidad de cualquier baremo. Se trató de un juicio contextual, condicionado por la finalidad y las circunstancias particulares de aquel procedimiento.

La misma doctrina se recoge también en la STC 27/2012, de 1 de marzo. En esta Sentencia se reafirma que la valoración de la experiencia profesional es, en principio, constitucionalmente legítima, pero añade que los servicios previos "*ni pueden llegar a convertirse en un requisito que excluya la posibilidad de concurrencia de terceros".* Tampoco pueden *"tener una dimensión cuantitativa que rebase el límite de lo tolerable*".

La citada STC 27/2012 declaró inconstitucional una regulación que otorgaba a la experiencia profesional una posición predominante dentro del concurso y que no se encontraba justificada por las circunstancias excepcionales del procedimiento. El Tribunal rechazó que la invocación genérica de la experiencia bastase para legitimar cualquier diferencia de puntuación, pues la constitucionalidad del sistema depende de la relación proporcionada entre la finalidad perseguida y la ventaja otorgada.

De esta jurisprudencia pueden extraerse, por tanto, dos límites distintos. Uno de naturaleza cualitativa, pues el mérito debe guardar una conexión objetiva con la aptitud o capacidad requerida y no puede configurarse como un requisito encubierto que cierre materialmente la concurrencia a quienes no presentan una trayectoria profesional determinada. Otro de carácter cuantitativo, pues, aun tratándose de un mérito legítimo, la puntuación atribuida no puede conferir una ventaja arbitraria, desproporcionada o prácticamente determinante del resultado.

La doctrina constitucional no prohíbe, por tanto, valorar de forma distinta experiencias profesionales que presenten diferente grado de conexión con las funciones que hayan de desempeñarse. Si la experiencia especializada proporciona conocimientos o destrezas especialmente útiles para el puesto convocado, puede ser objeto de una puntuación superior. Sin embargo, la existencia de esa conexión funcional no dispensa de examinar si la diferencia concreta de puntuación guarda una proporción razonable con la mayor aptitud que pretende reconocerse.

El marco legal vigente conduce a la misma conclusión. Así, el artículo 55 del TREBEP somete el acceso al empleo público a los principios de igualdad, mérito y capacidad y exige la adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas que hayan de desarrollarse. Por su parte, el artículo 61 dispone que los procedimientos tengan carácter abierto, garanticen la libre concurrencia y mantengan una conexión adecuada entre las pruebas y las tareas propias de las plazas convocadas.

Estas previsiones permiten adaptar los ejercicios y los méritos al contenido funcional de los puestos que vayan a ser inicialmente desempeñados. Ahora bien, la adaptación funcional no puede utilizarse para transformar una mayor preparación inicial en un factor prácticamente determinante, ni para privilegiar de forma injustificada una trayectoria profesional. Tampoco basta, a estos efectos, con constatar que la fase de concurso representa formalmente el cuarenta por ciento de la puntuación total. Ese límite preserva el peso superior de la oposición, pero no excluye que, dentro del concurso, un mérito concreto pueda recibir una ponderación excesiva.

En consecuencia, el marco constitucional y jurisprudencial permite valorar la experiencia y la formación directamente relacionadas con el área funcional de adscripción, pero exige someter su puntuación a un juicio de proporcionalidad. Su ponderación sólo será conforme con los artículos 23.2 y 103.3 de la Constitución cuando la ventaja concedida mantenga una relación razonable con el valor añadido de la especialización, no excluya materialmente a quienes carezcan de ella y no rebase el denominado "*límite de lo tolerable*".

C) Admisibilidad de la valoración de méritos especializados en plazas de Técnico de Administración General

Una vez delimitado el marco jurisprudencial aplicable, procede determinar si resulta jurídicamente admisible que unas Bases reguladoras atribuyan una valoración preferente a la experiencia profesional y a la formación específicamente relacionadas con un determinado ámbito funcional -en este caso, Recursos Humanos o Servicios Económicos-Intervención- cuando las plazas convocadas pertenecen a la Subescala Técnica de Administración General.

En relación con esta cuestión, la mera valoración preferente de experiencia o formación desarrolladas en un área funcional determinada no supone, por sí misma, la creación de una especialidad inexistente dentro de la Escala de Administración General. Las funciones propias de la Subescala Técnica de Administración General aparecen definidas como funciones superiores de gestión, estudio, informe, asesoramiento, propuesta y, en su caso, inspección, de carácter administrativo. Esa definición posee un elevado

grado de abstracción. Ningún técnico de Administración General desarrolla tales funciones en un ámbito administrativo indiferenciado o puramente teórico. Toda actuación administrativa se proyecta sobre sectores materiales concretos de la actividad pública. Así, un técnico de Administración General puede desarrollar sus funciones en materia de contratación pública, patrimonio, recursos humanos, régimen jurídico, urbanismo, subvenciones, responsabilidad patrimonial, procedimiento sancionador, gestión presupuestaria o intervención económico-financiera, sin que por ello deje de pertenecer a la Escala de Administración General. La especialización funcional deriva del puesto efectivamente desempeñado, no de la naturaleza jurídica de la plaza.

Precisamente por ello, el artículo 55.2.e) del TREBEP exige que los procedimientos selectivos aseguren la *"adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar*". La finalidad de esta previsión consiste en permitir que la Administración diseñe procesos capaces de seleccionar a quienes presentan una preparación especialmente idónea para el desempeño efectivo del puesto convocado.

Por tanto, partiendo de la anterior previsión legal, no es posible sostener que toda valoración de conocimientos o experiencia relacionados con las funciones concretas del puesto resulte incompatible con la identidad jurídica propia de una plaza de Administración General.

Como se ha expuesto anteriormente, el Tribunal Constitucional viene afirmando que la experiencia profesional constituye un mérito legítimo cuando guarda relación con las funciones públicas objeto de provisión. La experiencia adquirida gestionando procedimientos de contratación no es idéntica a la obtenida en materia presupuestaria, y la desarrollada en recursos humanos no coincide con la propia de patrimonio o intervención. Sin embargo, todas ellas constituyen experiencia propia de un técnico de Administración General. La especialización funcional constituye, por tanto, una realidad inherente al propio ejercicio de las funciones administrativas superiores.

Partiendo de la premisa anterior, nada obsta, en principio, a que unas Bases otorguen una valoración superior a la experiencia adquirida precisamente en el ámbito funcional al que previsiblemente será adscrito el funcionario seleccionado. Debe añadirse, además, que las Bases objeto del presente expediente no reservan dicha valoración reforzada a quienes hayan prestado servicios en el ayuntamiento convocante. La experiencia específica puede haberse adquirido en cualquier Administración pública y continúa exigiéndose, en todo caso, la pertenencia a la misma categoría profesional de técnico de Administración General.

Ahora bien, el parecer expuesto anteriormente no significa que cualquier diferencia de puntuación resulte automáticamente conforme a Derecho. Así, la admisibilidad de valorar una experiencia funcionalmente especializada constituye únicamente el primer paso del análisis jurídico. Una vez reconocida esa posibilidad, debe examinarse si la concreta intensidad con la que las bases premian dicha especialización respeta el principio de proporcionalidad o, por el contrario, atribuye a esa circunstancia una incidencia excesiva sobre el resultado del proceso selectivo.

En otras palabras, el verdadero problema jurídico no reside en qué mérito se valora, sino en cuánto se valora (el subrayado es del dictamen).

D) Análisis de la proporcionalidad del baremo (experiencia y cursos)

Reconocida la posibilidad de valorar de manera diferenciada la experiencia profesional y la formación directamente relacionadas con las funciones de los puestos convocados, resta por determinar si la concreta intensidad con la que las Bases configuran dicha preferencia permanece dentro del margen de apreciación reconocido a la Administración o, por el contrario, atribuye a tales méritos una relevancia superior a la que razonablemente puede justificarse desde la perspectiva de los principios de igualdad, mérito y capacidad.

Siguiendo la doctrina de los tribunales, el juicio de proporcionalidad no exige determinar cuál habría sido el baremo óptimo, pues ello pertenece al ámbito de actuación reconocido a la Administración, sino comprobar si la importancia atribuida al mérito mantiene una relación razonable con la finalidad perseguida.

En el asunto objeto de dictamen, las Bases no se limitan a reconocer una puntuación superior a la experiencia específicamente relacionada con Recursos Humanos o con Servicios Económicos-Intervención. La diferencia establecida consiste en atribuir exactamente el doble de valoración a dicha experiencia respecto de la adquirida como técnico de Administración General en cualquier otro ámbito de actuación administrativa. La experiencia específica se puntúa a razón de 0,60 puntos por cada mes completo de servicios, mientras que la experiencia general como Técnico de Administración General únicamente recibe 0,30 puntos por mes.

Desde un punto de vista funcional, resulta razonable entender que quien ha desarrollado durante un determinado período funciones directamente coincidentes posee una experiencia más inmediatamente aprovechable que quien ha prestado servicios en otras áreas administrativas. Ahora bien, la cuestión reside en determinar si la diferencia elegida refleja proporcionadamente esa mayor adecuación funcional o si, por el contrario, la

magnitud de la ventaja atribuida excede de lo razonablemente necesario para reconocerla.

La valoración al doble de la experiencia específica supone que dos funcionarios pertenecientes a la misma Subescala Técnica de Administración General, con idéntica antigüedad y habiendo desempeñado funciones superiores de estudio, informe, gestión y asesoramiento propias de dicha categoría, reciben una valoración sensiblemente superior por el mero hecho de haber desarrollado su actividad en sectores materiales diferentes. La diferencia no responde, por tanto, a una distinta categoría profesional, ni a un diferente nivel de responsabilidad, ni siquiera a una distinta Administración de procedencia. Ambos aspirantes poseen exactamente la misma condición de técnicos de Administración General. Lo único que varía es el ámbito funcional en el que han ejercido sus cometidos.

Es cierto que el distinto ámbito funcional puede justificar una valoración superior. Sin embargo, resulta más discutible que justifique una valoración equivalente al doble.

La experiencia adquirida en Recursos Humanos o en Servicios Económicos proporciona, sin duda, un conocimiento más inmediato de las materias que previsiblemente deberá abordar el funcionario que obtenga el puesto. No obstante, ello no significa que la experiencia desarrollada como técnico de Administración General (TAG) en contratación, patrimonio, procedimiento administrativo, responsabilidad patrimonial, subvenciones, régimen jurídico o cualquier otra materia propia de la Administración General carezca de utilidad para el desempeño posterior del puesto. Todas estas funciones participan de una misma formación jurídica, comparten técnicas administrativas comunes y exigen idéntica capacitación profesional. La especialización funcional añade un valor adicional; difícilmente puede afirmarse, sin embargo, que multiplique por dos el mérito derivado de una trayectoria igualmente desarrollada como técnico de Administración General.

Esta apreciación resulta todavía más evidente cuando se analiza el efecto práctico del Baremo. Así, un aspirante que hubiera desempeñado durante cuarenta y dos meses funciones propias de Recursos Humanos o de Servicios Económicos obtendría aproximadamente la puntuación máxima de veinticinco puntos correspondiente a la experiencia profesional. En cambio, otro aspirante con exactamente esos mismos cuarenta y dos meses de servicios como técnico de Administración General, pero desarrollados en cualquier otra área administrativa, únicamente alcanzaría doce puntos y sesenta centésimas.

En otras palabras, dos funcionarios con idéntica categoría profesional, igual tiempo de servicios e idéntica dedicación reciben una diferencia superior a doce puntos, exclusivamente por el ámbito material en el que desarrollaron

sus funciones. Consecuentemente, a efectos del baremo aprobado, tres años y medio de experiencia específica equivalen aproximadamente a siete años de experiencia general como técnico de Administración General.

Además, la experiencia profesional puede alcanzar veinticinco de los cuarenta puntos correspondientes a la fase de concurso, lo que representa el 62,5 por ciento de dicha fase y confirma su condición de mérito predominante. Su incidencia sobre el conjunto del proceso equivale al 25 por ciento de los cien puntos totales, frente al sesenta por ciento atribuido a una fase de oposición eliminatoria. Esta configuración impide considerar que la experiencia determine por sí sola el acceso, pero no priva de relevancia al modo en que se distribuye su puntuación. En particular, la valoración al doble de la experiencia específica puede generar, entre aspirantes con idéntico tiempo de servicios, diferencias superiores, como se ha dicho, a doce puntos sobre la calificación final.

Por otro lado, el efecto acumulativo resulta significativamente no proporcionado, ya que la preferencia no opera únicamente respecto de la experiencia profesional. También los cursos de formación directamente relacionados con Recursos Humanos o con Servicios Económicos reciben una valoración superior a la correspondiente a la formación general como técnico de Administración General. Aunque, aisladamente considerada, esta diferencia -tres puntos frente a dos- podría reputarse moderada, su acumulación con la valoración reforzada de la experiencia incrementa todavía más la ventaja competitiva de quienes han desarrollado su carrera profesional precisamente en el área objeto de la convocatoria.

Es cierto que las bases presentan también elementos que atenúan el riesgo de una restricción en el acceso a la función pública. Así, la experiencia específica puede haber sido adquirida en cualquier Administración Pública. Además, la experiencia general continúa siendo objeto de valoración, y los restantes méritos -titulaciones académicas, conocimiento del valenciano y formación general- permanecen abiertos a todos los aspirantes. Por último, la fase de oposición conserva una posición preponderante al representar el sesenta por ciento de la puntuación total. Pese a ello, dichas circunstancias no eliminan totalmente el problema relativo a la eventual proporcionalidad. El hecho de que el mérito pueda ser acreditado por aspirantes procedentes de cualquier Administración impide apreciar una restricción subjetiva del acceso, pero no resuelve la cuestión acerca de si la concreta ventaja cuantitativa atribuida a esa experiencia especializada resulta proporcionada respecto del incremento real de aptitud profesional que pretende reconocer.

En definitiva, la Administración puede atribuir una valoración superior a la experiencia profesional y a la formación directamente relacionadas con las funciones de los puestos convocados, sin que ello resulte, por sí mismo, contrario a los principios de igualdad, mérito y capacidad. La cuestión más

controvertida reside en la concreta intensidad de dicha preferencia, al valorar el doble la experiencia específica respecto de la experiencia general como técnico de Administración General y permitir que la experiencia específica agote por sí sola la totalidad de los veinticinco puntos asignados a este mérito, sin establecer un sublímite específico para dicha modalidad de experiencia. Por ello, del análisis efectuado se desprende que la intensidad de la ponderación elegida constituye un aspecto del baremo que ofrece dudas desde la perspectiva del principio de proporcionalidad y habría sido conveniente una motivación específica que justificara la concreta opción adoptada, máxime cuando se trata solo de una adscripción inicial de las plazas.

Octava.- Examen del programa y de los ejercicios de la fase de oposición

Procede examinar si el programa y la configuración de los ejercicios de la fase de oposición se ajustan a las exigencias establecidas por la normativa básica reguladora del acceso a la función pública local, en particular por el Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, así como determinar si las objeciones formuladas durante la tramitación del expediente revelan una infracción de entidad suficiente para afectar a la validez de las bases.

El marco jurídico viene determinado por el artículo 8 del Real Decreto 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. Dicho precepto dispone que los programas "*contendrán materias comunes y materias específicas*" y que las primeras constituirán, al menos, una quinta parte del programa, debiendo versar "*necesariamente sobre Constitución Española, Organización del Estado, Estatuto de Autonomía, Régimen Local, Derecho Administrativo General y Hacienda Pública y Administración Tributaria*". Añade, para el acceso a la Escala de Administración General, que *"dos quintas partes de temas del programa desarrollarán en profundidad alguna o algunas de las materias comunes» y que «las dos quintas restantes versarán sobre materias relacionadas directamente con las funciones encomendadas con carácter habitual"* a la correspondiente subescala, fijando para el grupo A un mínimo de noventa temas. Se trata de un contenido mínimo de carácter básico que vincula a todas las entidades locales, sin perjuicio del margen de adaptación reconocido para adecuar el programa a las funciones concretas de los puestos convocados.

Del examen de las bases aprobadas mediante las Resoluciones núm. 63 y 64, resulta que ambas respetan el número mínimo de noventa temas exigido reglamentariamente y estructuran el programa en un bloque de treinta y nueve temas generales y otro de cincuenta y un temas específicos. El bloque general comprende materias de Derecho constitucional, régimen local,

igualdad, transparencia, procedimiento administrativo, potestad sancionadora y responsabilidad patrimonial, mientras que el bloque específico incorpora, en función de la plaza convocada, un desarrollo amplio de contratación pública, patrimonio, expropiación forzosa, empleo público, presupuestos y subvenciones y, en el caso de la plaza adscrita a Servicios Económicos, materias específicas relativas a Hacienda Local, control interno, función interventora y auditoría pública.

A la vista del contenido global del programa no puede afirmarse que las bases desconozcan de forma generalizada las exigencias establecidas por el artículo 8 del Real Decreto 896/1991 ni que el nivel de conocimientos exigido resulte insuficiente para el acceso a plazas de la Subescala Técnica de Administración General. Antes al contrario, el programa presenta una extensión adecuada y una razonable conexión con las funciones propias de las plazas convocadas, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 61.2 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, que impone preservar la correspondencia entre el contenido de las pruebas selectivas y las tareas propias de los puestos de trabajo.

Sin perjuicio de lo indicado, a partir del examen del programa conviene señalar algunos extremos. En ambas Bases no se incorpora de forma expresa, como se indica en el informe de la Secretaria municipal, un tema o parte de él dedicado al Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, pese a tratarse de una de las materias que el artículo 8.2.A) del Real Decreto 896/1991 menciona expresamente entre los contenidos comunes. Asimismo, en la convocatoria correspondiente al puesto de Recursos Humanos, el bloque relativo a Hacienda Pública se proyecta fundamentalmente sobre la materia presupuestaria y las subvenciones, sin que exista un desarrollo específico e identificable de la Administración tributaria equivalente al previsto para el puesto de Servicios Económicos. Estas circunstancias evidencian una adecuación incompleta a alguno de los contenidos mínimos previstos reglamentariamente. Ahora bien, valoradas en el contexto de un programa de noventa temas que desarrolla ampliamente el resto de las materias nucleares de la Escala de Administración General, no revelan, en este caso concreto, una inobservancia de tal intensidad que permita afirmar, por sí sola, una insuficiencia sustancial del nivel de conocimientos exigido o una contradicción manifiesta con el modelo selectivo diseñado por el Real Decreto 896/1991, que determine la invalidez de las Bases de los respectivos procesos selectivos. Ello sin perjuicio de que hubiera sido conveniente incorporar de forma expresa dichos contenidos, evitando así cualquier duda sobre la plena correspondencia del programa con las materias mínimas establecidas por la normativa básica.

Respecto a las ausencias de urbanismo o medio ambiente señaladas en el informe de Secretaría, estas pueden resultar relevantes para el desempeño general de funciones técnico-jurídicas en una entidad local, pero no aparecen

enumeradas entre los contenidos mínimos necesarios del artículo 8.2.A). Su exclusión podrá ser discutible desde una perspectiva de oportunidad, amplitud profesional o diseño técnico del programa, pero no constituye por sí sola una contravención directa del Real Decreto 896/1991. Lo mismo sucede con el mayor o menor número de temas dedicados a personal, contratación o patrimonio, dado que la legalidad depende de que el programa respete los mínimos reglamentarios y mantenga una conexión razonable con las funciones de la escala y de los puestos, no de que otorgue idéntica extensión a todos los sectores de la actividad administrativa local.

En cuanto a los ejercicios de la oposición, las Bases establecen un primer ejercicio consistente en un cuestionario tipo test referido al temario general y un segundo ejercicio definido expresamente como *"teórico-práctico",* integrado por la resolución de uno o varios supuestos relacionados con el temario específico. Las propias Bases disponen que, en la valoración de este segundo ejercicio, el tribunal apreciará *"la capacidad para exponer por escrito los conocimientos teóricos, la capacidad de análisis y la aplicación razonada de conocimientos teóricos en la resolución de los problemas planteados",* además del conocimiento de la normativa aplicable. También obligan las Bases a comunicar en el propio ejercicio la ponderación de cada supuesto y los criterios necesarios para su superación. Existe, por tanto, un componente teórico explícito y evaluable, aunque integrado en la resolución de uno o varios casos.

Esta configuración resulta acorde con los artículos 4 y 9 del Real Decreto 896/1991, que únicamente exigen que uno de los ejercicios obligatorios tenga carácter práctico y contemplan expresamente la resolución de supuestos como medio idóneo para valorar la preparación de los aspirantes. Del mismo modo, el artículo 65.3 de la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana, prevé que las pruebas puedan comprobar conocimientos "*tanto teóricos como, en su caso, prácticos*", sin imponer la existencia de un ejercicio teórico autónomo respecto de todas las materias específicas. La circunstancia de que el primer ejercicio se circunscriba al temario general no determina, por sí sola, que las materias específicas queden privadas de evaluación teórica, pues el segundo ejercicio incorpora expresamente dicha dimensión mediante la exigencia de fundamentar jurídicamente la resolución de los supuestos planteados.

En definitiva, del examen conjunto de las Bases no se desprende que la configuración del programa ni la estructura de los ejercicios vulneren de forma sustancial las exigencias establecidas por el Real Decreto 896/1991. Aun así, se aprecia que la adecuación del programa a alguno de los contenidos mínimos expresamente mencionados en el artículo 8.2.A) sería mejorable. Pero tales extremos presentan un alcance limitado dentro del conjunto del temario y no permiten concluir, por sí solos, que las convocatorias

desconozcan el nivel de conocimientos propio de la Escala de Administración General o que la estructura de las pruebas resulte incompatible con la normativa básica reguladora de los procesos selectivos.

III
CONCLUSIÓN

Por cuanto queda expuesto, el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana es del siguiente parecer:

Que, del examen efectuado en relación con las Bases de los procesos selectivos para la provisión de las plazas de técnico de Administración General adscritas a las áreas de Recursos Humanos y de Servicios Económicos, resulta que las cuestiones relativas a la identidad jurídica de las plazas convocadas, la tramitación de dos procesos selectivos independientes y la utilización del sistema de concurso-oposición no revelan, con arreglo al expediente remitido, objeciones jurídicas de entidad suficiente para cuestionar su conformidad con el ordenamiento jurídico.

No obstante, se aprecian determinados aspectos que ofrecen dudas desde la perspectiva de los principios de mérito y capacidad, singularmente en lo que se refiere a la intensidad de la valoración atribuida a la experiencia profesional especializada, cuya concreta ponderación habría requerido una motivación más explícita. Asimismo, habría resultado conveniente incorporar de forma expresa al programa la totalidad de los contenidos mínimos previstos en el artículo 8 del Real Decreto 896/1991, reforzando así su adecuación al programa mínimo reglamentario, sin que dicha omisión afecte, en las circunstancias concurrentes, a la validez del programa en su conjunto.

V.H., no obstante, resolverá lo procedente.

València, 30 de julio de 2026

EL SECRETARIO GENERAL

LA PRESIDENTA

HBLE. SR. VICEPRESIDENTE SEGUNDO Y CONSELLER DE PRESIDENCIA