

actuaciones al momento inmediatamente anterior al de dictar Sentencia, a fin de que por la propia Sala se dicte, con plenitud jurisdiccional, nueva resolución en el recurso de casación respetuosa con el derecho fundamental vulnerado, de modo que la nueva Sentencia o bien explicita las razones por las que se resuelve de modo diferente a como se hizo en la de 5 de diciembre de 2000, o bien decida de modo idéntico a esta última.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por don Carlos Medina Ferrer y, en consecuencia:

1.º Declarar vulnerado el derecho del recurrente a la igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE).

2.º Restablecerlo en su derecho y, a tal fin, declarar nula la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 4 de enero de 2001 y retrotraer las actuaciones al momento inmediatamente anterior al de dictarse la mencionada Sentencia, al objeto de que se dicte nueva resolución judicial respetuosa con el derecho fundamental vulnerado.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a dos de junio de dos mil tres.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo Cachón Villar.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Elisa Pérez Vera.—Eugení Gay Montalvo.—Firmado y rubricado.

13018 *Sala Primera. Sentencia 107/2003, de 2 de junio de 2003. Recurso de amparo 4307-2001. Promovido por doña Aurora Pérez García frente a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional que desestimó su demanda contra la Secretaría de Estado para la Administración Pública sobre nombramiento de funcionarios de carrera del cuerpo auxiliar de la Administración de la Seguridad Social. Supuesta vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva, a la prueba y a acceder en igualdad a las funciones públicas: impugnación de las bases de la convocatoria; inadmisión de documentos; distribución provincial de las plazas convocadas, valoración como mérito de previos servicios a la Administración, y umbral de respuestas para aprobar un ejercicio.*

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, Presidente, don Pablo García Manzano, doña María Emilia Casas Baamonde, don Javier Delgado Barrio, don Roberto García-Calvo y Montiel y don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 4307-2001, interpuesto por doña Aurora Pérez García, representada por la Procuradora de los Tribunales doña Isabel Cañedo Vega y asistida por el Letrado don Miguel Alcocel Maset, contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Adminis-

trativo de la Audiencia Nacional (Sección Quinta) de 28 de junio de 2001, dictada en el recurso contencioso-administrativo núm. 659/99, interpuesto contra Resolución de 24 de septiembre de 1999 de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, por la que se nombran funcionarios de carrera del cuerpo auxiliar de la Administración de la Seguridad Social mediante el proceso de consolidación de empleo de carácter temporal. Ha sido parte el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente la Magistrada doña María Emilia Casas Baamonde, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 26 de julio de 2001, la Procuradora de los Tribunales doña Isabel Cañedo Vega, en nombre y representación de doña Aurora Pérez García, formuló demanda de amparo contra la resolución judicial reseñada en el encabezamiento.

2. Los hechos en que se fundamenta la demanda de amparo son los siguientes:

a) Por Orden del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales de 10 de diciembre de 1997 (publicada en el «Boletín Oficial del Estado» de 23 de diciembre de 1997) se convocaron pruebas selectivas para cubrir 1.077 plazas del cuerpo auxiliar de la Administración de la Seguridad Social, en el marco del proceso de consolidación de empleo temporal, mediante el sistema de concurso-oposición y distribuidas entre las cincuenta y dos provincias. Por Orden de 8 de enero de 1998 (publicada en el «Boletín Oficial del Estado» de 31 de enero de 1998) se procedió a la modificación de la anterior para subsanar un error detectado en la convocatoria. Esta convocatoria no fue impugnada por la ahora recurrente en amparo, que tomó parte en el proceso selectivo.

b) Celebradas las pruebas selectivas, por Resolución de 25 de mayo de 1999 de la Subsecretaría del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales se hizo pública la relación definitiva de los 1.077 aspirantes aprobados (publicada en el «Boletín Oficial del Estado» de 9 de junio de 1999), entre los que no se encontraba la ahora recurrente en amparo, que formuló recurso de alzada contra dicha resolución, solicitando, entre otros extremos, que se declarasen nulas las bases de la convocatoria por vulnerar el art. 23.2 CE.

c) Por Resolución de la Secretaría de Estado para la Administración Pública de 24 de septiembre de 1999 (publicada en el «Boletín Oficial del Estado» de 19 de octubre de 1999) se nombraron funcionarios de carrera del cuerpo auxiliar de la Administración de la Seguridad Social, en el marco del proceso de consolidación de empleo temporal, a aquellos aspirantes que superaron satisfactoriamente dicho proceso selectivo, entre los que no se halló la demandante de amparo, que interpuso contra esta resolución recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional. En su demanda solicitaba la nulidad de las bases de la convocatoria, por vulnerar los arts. 14 y 23.2 CE (por establecer una distribución provincial de las plazas convocadas y valorar como mérito el haber prestado servicios como funcionario interino o laboral eventual en la Administración de la Seguridad Social en el grupo D), así como el acto del Tribunal coordinador de las pruebas selectivas por el que se declaró que para aprobar el primer ejercicio de la fase de oposición era suficiente con haber superado veintidós preguntas, en lugar de un mínimo de veinticinco que, según la recurrente, establecía el anexo I de las bases de la convocatoria. Mediante otrosí la demandante propuso

distintas pruebas documentales, algunas de las cuales fueron inadmitidas por improcedentes por providencia de la Sala de 7 de abril de 2000, confirmada por Auto de 28 de junio de 2000.

d) Por Sentencia de 18 de enero de 2001, la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional desestimó el referido recurso contencioso-administrativo, «confirmando la Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de fecha 10 de diciembre de 1997, a que las presentes actuaciones se contraen» (sic). Contra dicha Sentencia promovió la demandante incidente de nulidad del art. 240.3 LOPJ, que fue admitido a trámite y estimado por Auto de 5 de abril de 2001, al haber incurrido la Sentencia en error sobre el acto impugnado, originado por el hecho de que con fecha 10 de diciembre de 1997 se dictaron dos Órdenes del mismo Ministerio, una de ellas la referida a la convocatoria de pruebas selectivas para cubrir 1.077 plazas del cuerpo auxiliar de la Administración de la Seguridad Social, en el marco del proceso de consolidación de empleo temporal, y otra, que es a la que se refiere la Sentencia anulada, relativa a la convocatoria de un concurso de provisión de puestos de trabajo mediante promoción interna para funcionarios de la Administración de la Seguridad Social.

e) El Auto que estima el incidente anula la Sentencia y señala nuevamente para votación y fallo, dictándose por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional la Sentencia de 28 de junio de 2001 por la que se desestima el recurso contencioso-administrativo de la demandante, declarando la conformidad a Derecho de la Resolución de la Secretaría de Estado para la Administración pública de 24 de septiembre de 1999 por la que se nombran funcionarios de carrera del cuerpo auxiliar de la Administración de la Seguridad Social, en el marco del proceso de consolidación de empleo temporal. En la Sentencia se razona que la vulneración de derechos fundamentales que denuncia la recurrente se habría consumado, en su caso, al dictarse la Orden por la que se publican las bases de la convocatoria, que no fueron impugnadas por la recurrente, sin que sea admisible su impugnación indirecta por vía del art. 26 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa con ocasión del recurso contra la resolución que pone fin al proceso selectivo, porque la Orden de convocatoria de las pruebas selectivas «no es una disposición de carácter general, sino un acto administrativo de destinatario plural (STS 8/11/89, 25/2/92, entre otras), que al no haber sido recurrido es firme y consentido».

3. La demandante de amparo alega que se ha vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), porque, a su juicio, el fundamento de la desestimación judicial de sus pretensiones (la no impugnación de la Orden de convocatoria) ha supuesto que la Sala no haya entrado a resolver el fondo de su pretensión, que era la lesión del derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a los cargos y empleos públicos, obviando que la doctrina del Tribunal Constitucional (cita expresamente las SSTC 200/1991 y 93/1995) faculta para reaccionar contra la resolución final de las pruebas selectivas, aunque no se hayan impugnado en su momento las bases de la convocatoria. Asimismo alega la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva por no haber admitido la Sala algunos de los medios de prueba documental solicitados, con los que, según afirma, pretendía acreditar el trato de favor dispensado a los aspirantes con servicios previos computables. Finalmente, con invocación de los arts. 14 y 23.2 CE y de la STC 281/1993, alega la lesión a acceder en condiciones de igualdad a los cargos y empleos públicos, porque las bases de la convocatoria en cuestión establecen una distribución provincial de las plazas convo-

cadadas y valoran como mérito el haber prestado servicios como funcionario interino o laboral eventual en la Administración de la Seguridad Social, con la finalidad de consolidar a personas concretas en los puestos que ya venían ocupando interinamente, en perjuicio de quienes, como la recurrente, carecen de experiencia administrativa previa. A ello se añade la decisión del Tribunal coordinador de las pruebas selectivas de rebajar la puntuación exigible para aprobar el primer ejercicio de la fase de oposición, con la indicada finalidad de beneficiar a los aspirantes que venían prestando servicios para la Administración convocante de las pruebas, pues, según la recurrente, se produce un efecto «mochila», proscrito por la STC 67/1989, ya que tanto da que se permita que los puntos de la fase de concurso sirvan para superar la fase de oposición, como que se rebaje la puntuación exigida para superar esta fase.

Por todo ello la recurrente solicita que se otorgue el amparo por vulneración de los arts. 14, 23.2 y 24.1 CE y se declare la nulidad de la Sentencia impugnada, así como de las bases de la convocatoria «en la parte de la provincialización de las plazas», y del primer ejercicio de la fase de oposición, declarando que los aspirantes que no contestaron correctamente un mínimo de 25 preguntas no han superado el mismo y el derecho de la recurrente a acceder a la plaza solicitada, «en caso de acreditarse que ... estaba entre las aspirantes con plaza» (sic).

4. Por providencia de la Sección Segunda de este Tribunal de 31 de mayo de 2002 se acordó requerir a la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y a la Subsecretaría del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para que en el plazo de diez días remitiesen, respectivamente, testimonio del recurso contencioso-administrativo núm. 659/99 y del expediente administrativo relativo a la resolución impugnada en el mismo.

5. Recibidos los testimonios requeridos, la Sección Segunda, mediante providencia de 12 de febrero de 2003, acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo y, a tenor de lo dispuesto en el art. 52 LOTC, dar vista de las actuaciones por plazo común de veinte días al Ministerio Fiscal y a la parte recurrente, para que dentro de dicho plazo pudieran presentar las alegaciones que a su derecho conviniesen, así como al Abogado del Estado para que dentro del mismo plazo pudiera personarse en este proceso constitucional y formular alegaciones, con traslado a dichos efectos de copia de la demanda y demás documentación presentada.

6. La representación procesal de la demandante de amparo formuló sus alegaciones con fecha 28 de febrero de 2003, ratificándose en los argumentos expuestos en la demanda de amparo. Reitera la recurrente que la convocatoria de pruebas selectivas para cubrir plazas del cuerpo auxiliar de la Administración de la Seguridad Social vulneró los arts. 14, 23.2 y 24.1 CE, por cuanto la convocatoria tenía la finalidad de consolidar a personas concretas en los puestos que venían ocupando mediante la distribución provincial de las plazas y la valoración de los servicios previos como mérito, a lo que se añade que el Tribunal coordinador de las pruebas favoreció a esos aspirantes rebajando la puntuación necesaria para superar el primer ejercicio de la fase de oposición. Además se ha vulnerado el art. 24.1 CE por denegarse algunas de las pruebas solicitadas oportunamente en el escrito de demanda.

7. El Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones con fecha 10 de marzo de 2003, interesando la desestimación del recurso de amparo. Tras recordar que las peticiones deducidas en la demanda de amparo son meras variantes de las formuladas por la recurrente en la vía contencioso-administrativa, señala

que la recurrente ha pretendido obtener la nulidad del acto de la convocatoria a través del acto que puso fin a las pruebas selectivas, habiendo obtenido una respuesta judicial en la Sentencia impugnada que satisface el contenido del derecho a la tutela judicial efectiva, fundada en la falta de impugnación de las bases de la convocatoria. Tal apreciación responde a las exigencias del principio de seguridad jurídica, pues se trata de evitar que las decisiones finales de selección puedan quedar comprometidas por la impugnación tardía de los criterios o bases fijadas como reglas objetivas de la propia selección, aceptadas por los propios partícipes en las pruebas selectivas. En la previa fijación de bases, llamadas con el expresivo término de «ley de concursos» concurre un doble interés: por un lado, limitar la discrecionalidad administrativa, facilitando el control revisor de los Tribunales; por otro, garantizar el derecho de todos los concurrentes, no defraudando la confianza depositada por el conjunto de aspirantes en beneficio de quien después de concurrir aceptando determinadas reglas viene a impugnarlas si los resultados de la selección le han sido adversos. No sólo un imperativo evidente de seguridad jurídica -del convocante y de los seleccionados sino una exigencia de la buena fe impone que las facultades impugnatorias queden en tal instante restringidas a la correcta, pero también estricta, aplicación de las bases. Esto es lo que con toda claridad expresa la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Nacional en la Sentencia impugnada al decir que «el actor podrá impugnar actos concretos del proceso selectivo, pero en base a la ilegalidad misma de estos actos, cosa que no acontece en este supuesto, pero no puede impugnar otros actos anteriores consentidos y firmes». Así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional -sostiene el Abogado del Estado- al afirmar la necesaria restricción de las impugnaciones de resoluciones finales en los procedimientos selectivos a «cuestiones de naturaleza diferenciada de las que se hubieran podido suscitar con la publicación de la Orden que disciplinaba parte de la convocatoria» (STC 143/2002), «no pudiendo tacharse de desproporcionada la apreciación por el Juez de la existencia de extemporaneidad cuando a través de la misma se trata de asegurar el carácter de acto firme y consentido que adquieren los actos administrativos cuando contra los mismos no se interpone, el recurso preceptivo» (STC 238/2001), como recuerda la reciente STC 24/2003, de 10 de febrero. En cuanto a las SSTC 200/1991 y 93/1995 que cita la demandante en apoyo de su pretensión, en realidad no permiten sustentar su tesis. En la STC 200/1991 no se aborda propiamente la cuestión de si es posible incluir en la impugnación de los actos resolutorios del proceso selectivo las objeciones contra las bases de la convocatoria. Y en la STC 93/1995, aunque aparentemente parece darse una respuesta afirmativa a dicha cuestión, lo cierto es que un análisis más detenido revela otra cosa, pues la relación entre el acto impugnado y la convocatoria se califica de «remota». También ha de rechazarse la pretendida vulneración del art. 24.1 CE por la denegación de determinadas pruebas, pues las mismas eran irrelevantes para la decisión de la controversia, puesto que la desestimación del recurso no se ha fundado en presupuestos fácticos que pudieran acreditarse mediante las pruebas inadmitidas, sino en la falta de impugnación de las bases de la convocatoria.

8. El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones con fecha 14 marzo de 2003, interesando la denegación del amparo solicitado. Comienza el Fiscal por precisar que la primera queja de la recurrente, referida a la pretendida vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, porque el fundamento de la Sentencia impugnada para desestimar su recurso ha supuesto que la Sala no haya entrado a resolver el fondo de su pretensión, que era la lesión del derecho fundamental a

acceder en condiciones de igualdad a los cargos y empleos públicos, carece de autonomía propia, ya que la recurrente ha recibido respuesta razonada y fundada en Derecho, debiendo reconducirse esta queja a la invocada lesión del art. 23.2 CE. En cuanto a la supuesta vulneración del art. 24.1 CE por la inadmisión de determinadas pruebas, también debe ser reconducida a la queja relativa a la lesión del art. 23.2 CE, porque de las pruebas solicitadas y la forma en que habrían de practicarse se desprende que la demandante pretendía demostrar la existencia de un trato favorable, a su juicio injustificado -y, por tanto, lesivo del derecho a acceder a funciones públicas en condiciones de igualdad-, a favor de determinadas personas. En cuanto a la supuesta lesión del art. 23.2 CE, la recurrente vuelve a reiterar ante este Tribunal los argumentos utilizados en vía judicial: la distribución provincial de las plazas -en lugar de establecer pruebas selectivas de ámbito nacional-, la excesiva valoración de la experiencia previa, limitada, además, a haber trabajado como funcionario interino o laboral eventual en la Administración de la Seguridad Social y, finalmente, la fijación, por parte del Tribunal coordinador de las pruebas selectivas, de un mínimo de 22 respuestas acertadas para superar el primer ejercicio de la fase de oposición, criterio que, según la recurrente, supone una infracción de las bases de la convocatoria -que previendo un ejercicio tipo test de 50 preguntas exigía, para superar dicho ejercicio, un mínimo de 25 puntos-, con el fin de favorecer a los aspirantes que ya ocupaban con carácter interino o eventual las plazas convocadas. Al respecto observa el Fiscal que la demandante de amparo no ha demostrado que tanto las bases de la convocatoria, en cuanto establecen la valoración de la experiencia previa y la «provincialización» del proceso selectivo, como la decisión del Tribunal coordinador sobre la puntuación del primer ejercicio de la oposición se hayan traducido en una lesión real del derecho de la recurrente al acceso a funciones públicas en condiciones de igualdad y de acuerdo con los principios de mérito y capacidad. Para que pudiera apreciarse tal lesión sería necesario acreditar que únicamente han aprobado el proceso selectivo personas con experiencia laboral previa en las plazas convocadas (extremo que fue negado por el Abogado del Estado en su contestación a la demanda, manifestando que no sólo no habían superado las pruebas selectivas personas con dicha experiencia, sino que también habían aprobado personas sin experiencia alguna), carga que la recurrente no cumple.

9. Por providencia de 29 de mayo de 2003, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 2 de junio del mismo año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Para una delimitación precisa del objeto del presente recurso de amparo debe señalarse que aunque el mismo se dirige exclusivamente contra la Sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 28 de junio de 2001, que desestima el recurso contencioso-administrativo núm. 659/99, a la que la recurrente imputa la vulneración de sus derechos a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) y al acceso a los cargos y funciones públicas en condiciones de igualdad (arts. 14 y 23.2 CE), esta última queja ha de entenderse referida directa e inmediatamente a la Resolución de 24 de septiembre de 1999 de la Secretaría de Estado para la Administración Pública. Por esta resolución se nombran funcionarios de carrera del cuerpo auxiliar de la Administración de la Seguridad Social, que la Sentencia confirma como ajustada a Derecho, cumpliendo así en este punto la finalidad prevista en el art. 43.1 LOTC

de haber agotado la vía judicial procedente como requisito inexcusable para impugnar en amparo los actos administrativos pretendidamente lesivos de derechos fundamentales.

Como ha quedado expuesto en los antecedentes de la presente Sentencia, la demandante de amparo alega que la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional ha lesionado su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), por inadmitir diversos medios de prueba documental y porque ha desestimado el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la resolución administrativa que pone fin al procedimiento selectivo con fundamento en la falta de impugnación por la recurrente de las bases de la convocatoria, lo que determina que la Sala no haya entrado a resolver el fondo de su pretensión, que no era otra que la lesión del derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a los cargos y empleos públicos (arts. 14 y 23.2 CE). En cuanto a esta última queja, la recurrente concreta la lesión alegada en dos momentos sucesivos: de un lado, en la publicación de las bases de la convocatoria, por cuanto establecen una distribución provincial de las plazas convocadas y valoran como mérito el haber prestado servicios como funcionario interino o laboral eventual en la Administración de la Seguridad Social con la finalidad de consolidar a personas concretas en los puestos que ya venían ocupando interinamente en perjuicio de quienes, como la recurrente, carecen de experiencia administrativa previa; de otro, en el desarrollo del proceso selectivo, en referencia a la decisión del Tribunal coordinador de las pruebas selectivas de rebajar la puntuación exigible para aprobar el primer ejercicio de la oposición, con la finalidad de beneficiar a los aspirantes que venían prestando servicios para la Administración convocante de las pruebas.

Por su parte, tanto el Ministerio Fiscal como el Abogado del Estado se oponen al otorgamiento del amparo solicitado por considerar, conforme a los argumentos vertidos respectivamente en sus escritos de alegaciones, que no se ha producido ninguna de las vulneraciones de derechos fundamentales alegadas por la demandante.

2. La primera vulneración que se imputa a la Sentencia recurrida, referente a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), por haber desestimado el recurso mediante una fundamentación —la no impugnación de la Orden por la que se publican las bases de la convocatoria— que priva a la demandante de una respuesta sobre el fondo de su pretensión, que era la lesión del derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a los cargos y empleos públicos, debe ser descartada y reconducida precisamente a la queja relativa a la lesión del art. 23.2 CE, como señala el Ministerio Fiscal. En efecto, en casos como éste, en el que junto a la vulneración del derecho fundamental sustantivo (art. 23.2 CE) se invoca el art. 24.1 CE y se solicita la nulidad de la Sentencia que desestima el recurso rechazando entrar en el fondo del asunto por estimar, en definitiva, que se pretende revisar actos firmes y consentidos (lo que equivale, de facto, a una respuesta judicial de inadmisión), pierde sentido la invocación del derecho a la tutela judicial efectiva y se abre el camino para considerar en esta vía la pretensión de fondo. En suma, como hemos declarado en anteriores ocasiones, la cuestión debe reconducirse a reconocer que la Sentencia impugnada en amparo agota la vía judicial procedente, en los términos establecidos en el art. 43.1 LOTC, no siendo necesario que este Tribunal efectúe un pronunciamiento expreso sobre la pretendida lesión del derecho a la tutela judicial efectiva a que se contrae la primera queja de la recurrente (por todas, STC 363/1993, de 13 de diciembre, FFJJ 2.b y 3), más allá de comprobar que la exigencia de impugnación directa y en tiempo de las bases de una convocatoria pública (normalmente para

la provisión de puestos de trabajo en la función pública) no resulta a priori irrazonable, lo que excluiría la existencia de lesión del art. 24.1 CE si se considerase como queja autónoma, desligada de la cuestión de fondo.

En todo caso, conviene asimismo precisar que, conforme a nuestra doctrina (SSTC 193/1987, de 9 de diciembre, FJ 2, y 93/1995, de 19 de junio, FJ 4, por todas, y ATC 12/1998, de 15 de enero, FJ 4), el hecho de que la demandante no recurriera en su día contra la Orden por la que se publicaron las bases de la convocatoria no es obstáculo para plantear ahora, ante este Tribunal, un recurso de amparo por lesión de sus derechos fundamentales contra los actos de aplicación de dichas bases por la razón de que aquéllas se consideran inconstitucionales, puesto que la presunta vulneración del derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a los cargos y empleos públicos (art. 23.2 CE) invocado por la demandante se habría producido, en su caso, de forma concreta y real, en el momento en que el nombramiento para ocupar las plazas controvertidas ha recaído en personas distintas a la recurrente en amparo, esto es, al dictarse la Resolución de 24 de septiembre de 1999 de la Secretaría de Estado para la Administración pública, por la que se nombran funcionarios de carrera del cuerpo auxiliar de la Administración de la Seguridad Social mediante el proceso de consolidación de empleo de carácter temporal, que es el acto administrativo contra el que se dirigió el recurso contencioso-administrativo desestimado por la Sentencia que ahora se recurre en amparo. Por tanto, estas vulneraciones que tienen su origen en las bases de la convocatoria, pero se consuman en la resolución que pone fin al proceso selectivo, junto con la acaecida en el desarrollo del proceso selectivo, en referencia a la decisión del Tribunal coordinador de rebajar la puntuación exigible para aprobar el primer ejercicio de la oposición, deben ser examinadas desde la perspectiva del derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a los cargos y empleos públicos que garantiza el art. 23.2 CE.

3. A esta misma conclusión cabe llegar respecto de la segunda queja que se imputa directamente a la Sentencia recurrida, referida asimismo a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), por la inadmisión de determinadas pruebas documentales oportunamente solicitadas en el proceso por la recurrente, con las que, según afirma, pretendía demostrar que las bases de la convocatoria y la reducción por el Tribunal calificador del número mínimo de respuestas a acertar para superar el primer ejercicio de la oposición consiguieron el objetivo pretendido de beneficiar a los funcionarios interinos y personal laboral eventual que venían ocupando las plazas convocadas, en detrimento de quienes, como la recurrente, carecían de experiencia previa evaluable. Así planteada, la queja de la recurrente encuentra su más preciso acomodo en el derecho a utilizar los medios de pruebas pertinentes para la defensa, que garantiza el art. 24.2 CE, si bien, como ha dicho este Tribunal en situaciones similares a la presente, en las que se citaba igualmente como infringido el art. 24.1 CE, del reconocimiento del derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa en el art. 24.2 de la Constitución no se deriva necesariamente que el derecho a la prueba no se pueda estar afectado ni protegido dentro del derecho a la tutela judicial efectiva por el primer párrafo del meritado art. 24 CE (por todas, SSTC 110/1995, de 4 julio, FJ 4, y 243/2000, de 16 de octubre, FJ 2).

Ahora bien, de las tres pruebas documentales denegadas a las que se refiere la demanda de amparo, la propia recurrente reconoce expresamente que una de ellas (documental quinta) no tiene trascendencia en este caso, lo que hace ocioso cualquier pronunciamiento de

este Tribunal al efecto. Respecto de las dos pruebas restantes, ligadas a las quejas sobre la distribución geográfica de las plazas convocadas y la alteración en la puntuación mínima para considerar aprobado el primer ejercicio de la fase de oposición, la queja sobre la lesión del derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa ha de ser reconducida igualmente a la cuestión de fondo, relativa a la lesión del derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a los cargos y empleos públicos que garantiza el art. 23.2 CE, punto en el que convienen el Ministerio Fiscal y la Abogacía del Estado.

En efecto, si atendemos a la respuesta judicial por la que se desestima el recurso de la ahora demandante de amparo, que deja impregunada la pretensión de fondo por considerar que la falta de impugnación de las bases de la convocatoria en el momento procesal oportuno impide que puedan ser atacadas posteriormente con ocasión del recurso contra el acto que pone fin al proceso selectivo, llegamos a la conclusión que, desde esta perspectiva, no podría apreciarse vulneración del derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa, pues la falta de actividad probatoria no se habría traducido en una efectiva indefensión de la recurrente, o lo que es lo mismo, no es «decisiva en términos de defensa» (SSTC 1/1996, de 15 de enero, FJ 2; 219/1998, de 17 de diciembre, FJ 3; 101/1999, de 31 de mayo, FJ 5; 26/2000, de 31 de enero, FJ 2; y 45/2000, de 14 de febrero, FJ 2). A tal efecto, corresponde a quien solicita amparo razonar la relación existente entre los hechos que se quisieron y no se pudieron probar y las pruebas inadmitidas y, además, argumentar de modo convincente que la resolución final del proceso a quo podría haberle sido favorable de haberse admitido y practicado las pruebas objeto de controversia (por todas, SSTC 170/1998, de 21 de julio, FJ 2; 129/1998, de 16 de junio, FJ 2; 246/2000, de 16 de septiembre, FJ 3; 73/2001, de 26 de marzo, FJ 2; 208/2001, de 22 de octubre, FJ 6 y 71/2003, de 9 de abril, FJ 3). Y en el presente caso, atendida la ratio decidendi de la Sentencia impugnada en amparo, es notorio que, aunque se hubiesen admitido y practicado las pruebas consideradas improcedentes por la Sala, ello no hubiese cambiado el sentido del fallo, puesto que ninguna de esas pruebas ponía en discusión el hecho indiscutido de que la recurrente no impugnó de manera autónoma la convocatoria de las pruebas selectivas, fundamento en el que la Sala hace descansar la desestimación del recurso interpuesto por la demandante contra la resolución por la que se nombraron funcionarios de carrera del cuerpo auxiliar de la Administración de la Seguridad Social a los aspirantes que superaron el proceso selectivo.

La queja, pues, sólo cobra auténtica relevancia desde la perspectiva del fondo del asunto, esto es, desde el enjuiciamiento de si resultan lesivas del art. 23.2 CE las bases de la convocatoria que establecen una distribución provincial de las plazas convocadas y valoran como mérito el haber prestado servicios como funcionario interino o laboral eventual en la Administración de la Seguridad Social, así como la aplicación de las bases referidas a la fase de oposición, en referencia a la decisión del Tribunal coordinador de las pruebas selectivas de situar en 22 respuestas acertadas la puntuación exigible para aprobar el primer ejercicio de la oposición.

4. Debemos, pues, abordar el examen de las quejas de la recurrente desde la perspectiva del derecho a acceder a las funciones públicas en condiciones de igualdad, que garantiza el art. 23.2 CE. Aunque la demandante cita también en apoyo de su pretensión el art. 14 CE, es lo cierto que, no alegándose ninguno de los motivos de discriminación específicamente previstos en el art. 14 CE, es doctrina constitucional reiterada que, al con-

cretar el art. 23.2 CE el derecho a la igualdad en relación con el acceso a la función pública, la genérica alegación del art. 14 debe entenderse comprendida en la más específica invocación del art. 23.2 CE (SSTC 363/1993, de 13 de diciembre, FJ 4; 60/1994, de 28 de febrero, FJ 4; 16/1998, de 26 de enero, FJ 5; y 83/2000, de 27 de marzo, FJ 1, entre otras muchas).

Efectuada dicha precisión, debemos recordar asimismo que, conforme a doctrina reiterada de este Tribunal, 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 13 de mayo, 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).

En relación con lo anterior, debe igualmente advertirse que 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; de manera especialmente relevante, 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. A partir de aquí se ha proclamado reiteradamente el derecho fundamental a concurrir de acuerdo con unas bases adecuadas a los principios de mérito y capacidad, que deben inspirar el sistema de acceso y al margen de los cuales no es legítimo exigir requisito o condición alguna para dicho acceso (por todas, SSTC 73/1998, de 31 de marzo, FJ 3.b; 99/1999, de 31 de mayo, FJ 4; y 138/2000, de 29 de mayo, FJ 6.b).

Esta conexión entre acceso en condiciones de igualdad, por un lado, y el acceso de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, por otro, nos ha llevado también a controlar, para evitar una «diferencia de trato irracional o arbitraria entre los concursantes» (STC 60/1994, de 28 de febrero, FJ 4), la valoración dada a algún mérito en concreto, cual es, particularmente y a los efectos que interesan en el presente caso, el relativo a la toma en consideración de la previa prestación de servicios a la Administración. Esta última circunstancia, en efecto, si bien se ha reconocido que puede ser tomada en consideración para evaluar la «aptitud o capacidad» (SSTC 67/1989, de 18 de abril, FJ 3, y 185/1994, de 20 de junio, FJ 6.b) del aspirante, ni puede llegar a convertirse en un requisito que excluya la posibilidad de concurrencia de terceros, ni tener una dimensión cuantitativa que rebase el «límite de lo tolerable» (SSTC 67/1989, de 18 de abril, FJ 4, 185/1994, de 20 de junio, FJ 6.c, y 73/1998, de 31 de marzo, FJ 3.b).

Por último, el derecho proclamado en el art. 23.2 CE incorpora también el derecho a la igualdad en la

aplicación misma de la ley, de tal modo que, una vez garantizada la vinculación de la propia Administración a lo dispuesto en las normas reguladoras del procedimiento selectivo, ha de quedar también excluida toda diferencia de trato en el desarrollo del referido procedimiento. En todos los momentos del proceso selectivo, incluso al resolver las reclamaciones planteadas por alguno de los aspirantes, la Administración está objetivamente obligada a dispensar a todos un trato igual. Las «condiciones de igualdad» a las que se refiere el art. 23.2 CE se proyectan, por tanto, no sólo en relación con las propias «leyes», sino también con su aplicación e interpretación (por todas, SSTC 10/1998, de 13 de enero, FJ 5, y 73/1998, de 31 de marzo, FJ 3.c). Ahora bien, el art. 23.2 CE no consagra un pretendido derecho fundamental al estricto cumplimiento de la legalidad en el acceso a los cargos públicos, por lo que sólo cuando la infracción de las normas o bases del proceso selectivo implique, a su vez, una vulneración de la igualdad entre los participantes, cabe entender que se ha vulnerado esta dimensión interna y más específica del derecho fundamental que reconoce el art. 23.2 CE, lo que de suyo exige la existencia de un término de comparación sobre el que articular un eventual juicio de igualdad (SSTC 115/1996, de 25 de junio, FJ 4; 73/1998, de 31 de marzo, FJ 3.c; y 138/2000, de 29 de mayo, FJ 6.c). En otros términos, como ya hemos tenido ocasión de señalar, «la conexión existente entre el art. 23.2 CE y la vinculación de la Administración a lo dispuesto en las bases no puede llevarse al extremo de que toda vulneración de las mismas (que normalmente supondrá una vulneración de los principios de mérito y capacidad que a través de las mismas se actúan) implique infracción del derecho fundamental, lo que sólo existirá cuando se produzca una diferencia de trato o, como en otros casos se ha sostenido, una quiebra relevante del procedimiento, que haría arbitraria la decisión que en esas condiciones se dictase» (STC 73/1998, FJ 3.c).

5. A la luz de la doctrina constitucional expuesta hemos de examinar las quejas de la recurrente en amparo, quien estima lesionado el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas (art. 23.2 CE), concretando esa lesión en dos momentos sucesivos: en primer lugar, en las bases de la convocatoria, por cuanto establecen una distribución provincial de las plazas convocadas y valoran como mérito el haber prestado servicios como funcionario interino o laboral eventual en la Administración de la Seguridad Social en el grupo D; y, en segundo lugar, en el desarrollo del proceso selectivo, en referencia a la decisión del Tribunal coordinador de las pruebas selectivas de fijar en 22 respuestas acertadas la puntuación exigible para aprobar el primer ejercicio de la oposición, decisión que, según sostiene la recurrente, implica desconocer las propias bases de la convocatoria, y ello con la finalidad de beneficiar a los aspirantes que venían prestando servicios para la Administración convocante de las pruebas.

Pues bien, en cuanto a las quejas que tienen su origen directo e inmediato en las propias bases de la convocatoria, ha de partirse del análisis de la Orden del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales de 10 de diciembre de 1997 (publicada en el «Boletín Oficial del Estado» de 23 de diciembre de 1997), por la que se convocaron pruebas selectivas para cubrir 1.077 plazas del cuerpo auxiliar de la Administración de la Seguridad Social, en el marco del proceso de consolidación de empleo temporal, mediante el sistema de concurso-oposición y distribuidas entre trece ámbitos geográficos (comprendivos de varias provincias) conforme se establece en el anexo VI de la convocatoria.

a) Por lo que se refiere a la distribución geográfica de las plazas convocadas, las bases de la convocatoria

establecen, en lo que aquí importa, que, de resultar aprobado, el opositor obtendrá destino en la provincia que hubiera seleccionado en su solicitud de participación y que estará necesariamente comprendida en el ámbito geográfico correspondiente al lugar de examen elegido (base 1.2). Las plazas que no se cubran en cada ámbito geográfico no podrán incrementar las de ningún otro ámbito (base 1.3).

Teniendo en cuenta que las Administraciones públicas disfrutan de un amplio margen de discrecionalidad a la hora de consolidar, modificar, o completar sus estructuras y de configurar o concretar organizativamente el status del personal a su servicio (SSTC 57/1990, de 29 de marzo, FJ 3; 293/1993, de 18 de octubre, FJ 3; y 9/1995, de 16 de enero, FJ 3, por todas), no resulta objetable que la gestión de recursos humanos de las organizaciones públicas se lleve a cabo atendiendo a las necesidades efectivas de personal en el ámbito geográfico correspondiente. No hay que olvidar en este sentido que el art. 18 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, en la redacción resultante de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, contempla los planes de empleo como instrumentos prioritarios para cubrir las necesidades de recursos humanos, pudiendo contener incluso medidas de movilidad geográfica. Asimismo se establece que las necesidades de recursos humanos con asignación presupuestaria que no puedan ser cubiertas con los efectivos de personal existentes serán objeto de la oferta de empleo público, conforme a los criterios de planificación que señalen las Leyes de presupuestos generales del Estado para cada ejercicio, sin que en ningún momento se impida que la oferta de destinos al personal de nuevo ingreso pueda predeterminarse en las convocatorias públicas para seleccionar a dicho personal.

Por otra parte, no consta en las actuaciones la solicitud de participación de la recurrente en las pruebas selectivas, por lo que se desconoce, ya que nada se indica tampoco al respecto en la demanda de amparo, cuál fue la provincia elegida por aquélla como destino posible y el tribunal calificador provincial ante el que se examinó. Este extremo no resulta irrelevante, pues el examen de la relación definitiva de aspirantes aprobados pone de manifiesto que así como en algunas provincias todos los aprobados (excepto los del turno de reserva de discapacitados) son opositores que han obtenido puntuación por servicios previos, en otras provincias han aprobado también opositores sin servicios previos. Tal sucede en el caso de Madrid, supuesto que se trae como ejemplo en la demanda de amparo, donde aparecen hasta 38 opositores aprobados sin puntuación en el apartado de servicios previos (además de otros 3 aprobados sin servicios previos por el turno de reserva de discapacitados). Por tanto, no se justifica que la distribución geográfica de las plazas convocadas haya ocasionado a la recurrente una efectiva lesión del derecho a acceder a las funciones públicas en condiciones de igualdad. La recurrente ha podido, como cualquiera de los aspirantes en el proceso selectivo, elegir la provincia a la que deseaba ser destinada en caso de aprobar el concurso-oposición, sin que resulte atendible la invocación de una abstracta discriminación con relación a los funcionarios interinos y al personal laboral eventual que ocupaban plazas en la provincia elegida, cuando la recurrente no tiene en cuenta que también han aprobado opositores en su misma situación, esto es, sin servicios previos computables, como evidencia el examen de la Resolución de 25 de mayo de 1999 de la Subsecretaría del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales por la que se hace pública la relación definitiva de aspirantes aprobados en el concurso-oposición para el ingreso en el cuerpo auxiliar de la Administración de la Seguridad Social.

A ello cabe añadir que la falta de impugnación por la recurrente de estas bases sobre distribución geográfica de las plazas convocadas en el momento de publi-

carse la convocatoria, aunque no sea obstáculo para examinar en amparo la pretendida vulneración del art. 23.2 CE que se alega, conforme quedó expuesto, no deja de ser un dato a tomar en consideración para el enjuiciamiento que se nos pide, pues pone de relieve cómo la propia demandante no consideraba al presentarse a la convocatoria que el hecho de competir solamente con los aspirantes que hubiesen elegido la misma provincia que ella, fuesen interinos o «libres», supusiese algún tipo de quebranto para su derecho a acceder a las funciones públicas en condiciones de igualdad.

b) La segunda queja referida a las bases de la convocatoria estriba en sostener que la valoración de la antigüedad como funcionario interino o laboral eventual en puestos del grupo D de la Administración de la Seguridad Social vulnera el art. 23.2 CE, porque resulta determinante para que quienes tenían servicios previos computables consoliden sus puestos en detrimento de quienes, como la demandante, no habían prestado servicios para la Administración convocante. Al respecto se observa que las bases de la convocatoria establecían un procedimiento de selección con una fase de concurso y otra de oposición, conforme detalla el anexo I (base 1.5).

El anexo I establece, en cuanto a la fase de concurso (sin carácter eliminatorio), que en la misma se valorarán los servicios efectivos prestados en el ámbito de la Administración de la Seguridad Social como personal laboral temporal o funcionario interino en el grupo D, en una escala gradual que otorga 8 puntos por año de antigüedad hasta un máximo de 40 puntos por cinco años o más, y la posesión de una titulación académica superior a la exigida para participar en la convocatoria (Graduado Escolar, Formación Profesional de primer grado o equivalente, conforme a la base 2.1.3), que se valorará en 5 puntos.

La fase de oposición constaba de dos ejercicios sucesivos (ambos de carácter eliminatorio). Un primer ejercicio consistía en un cuestionario de 50 preguntas, con cuatro respuestas alternativas, siendo sólo una de ellas correcta, sobre el programa que figura en el anexo II de la convocatoria. El segundo ejercicio consistía en la resolución de un supuesto práctico (de entre dos propuestos por el tribunal) con 10 preguntas, con cuatro respuestas alternativas para cada una, siendo una sola de ellas correcta, sobre el mismo programa. Se establecía asimismo que ambos ejercicios se calificarían de 0 a 50 puntos, siendo necesario obtener un mínimo de 25 puntos para superarlos. Superados ambos ejercicios, la puntuación final de la fase de oposición venía determinada por la suma de la puntuación obtenida en cada uno de los ejercicios.

Las bases de la convocatoria establecían asimismo (anexo I) que únicamente se valoraría la fase de concurso a los aspirantes que hubiesen superado la fase de oposición, que en ningún caso la puntuación obtenida en la fase de concurso podría aplicarse para superar los ejercicios de la fase de oposición y que el orden definitivo del proceso selectivo, dentro de cada ámbito geográfico, vendría determinado por la suma de las puntuaciones obtenidas en las fases de oposición y concurso, atendándose en caso de empate a los criterios que por orden decreciente señala el anexo I de la convocatoria (en último lugar, la puntuación alcanzada por el mérito antigüedad).

Lo expuesto revela que, en contra de lo que se sostiene en la demanda de amparo, no se ha producido el llamado «efecto mochila», esto es, que se sumen dos veces los puntos por servicios previos, utilizando la puntuación obtenida en la fase de concurso para superar la fase de oposición (SSTC 67/1989, de 18 de abril, FJ 5; 93/1995, de 19 de junio, FFJJ 6 y 7; 185/1994, de 20 de junio, FJ 2; y 11/1996, de 29 de enero, FJ 4, por todas). Por otra parte, tampoco estamos ante un

supuesto enmarcable en las oposiciones y turnos restringidos, cuyo rechazo, como regla general, proclama el art. 19.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, y la doctrina de este Tribunal (por todas, SSTC 151/1992, de 19 de octubre, FFJJ 3 y 4; 302/1993, de 21 de octubre, FFJJ 2 y 3; y 16/1998, de 26 de enero, FFJJ 5 y 6)

En cuanto a la valoración en sí misma considerada de la antigüedad o servicios previos en la fase de concurso (con 8 puntos por año de servicio completo hasta un máximo de 40 puntos por cinco años o más, como se ha visto), conviene recordar ante todo que nuestra doctrina ha precisado que «la consideración de los servicios prestados no es ajena al concepto de mérito y capacidad, pues el tiempo efectivo de servicios puede reflejar la aptitud o capacidad para desarrollar una función o empleo público y, suponer además, en ese desempeño, unos méritos que pueden ser reconocidos y valorados» (STC 67/1989, de 18 de abril, FJ 3). De este modo, no plantea problema de igualdad la consideración como mérito de los servicios prestados, sino la relevancia cuantitativa que las bases de la convocatoria hayan dado a ese mérito concreto y, en particular, el que sea el único tenido en cuenta en la fase de concurso (aunque la valoración como mérito único de los servicios prestados tampoco sería por sí sola contraria al art. 23.2 CE, como señalan las SSTC 137/1986, de 6 de noviembre, FJ 6, y 67/1989, FJ 4, pues lo determinante es si la ponderación de los servicios previos ha sido tan desproporcionada e irracional que ha desconocido el derecho a la igualdad) o se hayan tenido en cuenta otros méritos en dicha fase. Desde la perspectiva de la igualdad, la valoración constitucional de esta regla ha de ponerse en relación con la finalidad que persigue la norma diferenciadora y la proporcionalidad entre esa finalidad y el medio de diferenciación utilizado.

Pues bien, en el presente caso, la convocatoria se enmarca en un proceso de consolidación del empleo temporal, tal como se establece en la Orden de convocatoria, cuyo fundamento normativo se encuentra en la Disposición transitoria tercera de la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1997, el art. 7.2 del Real Decreto 414/1997, de 21 de marzo, por el que se aprueba la oferta de empleo público para 1997 y en el Acuerdo Administración-Sindicatos para el periodo 1995-1997, sobre condiciones de trabajo en la función pública, adoptado en la Mesa General de Negociación de 15 de septiembre de 1994 (aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de septiembre de 1994, publicado en el «BOE» de 20 de septiembre), en el marco del proceso negociador regulado por la Ley 9/1987, de 12 de junio, sobre órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones públicas.

En los capítulos IX y XV del título III del Acuerdo Administración-Sindicatos referido se establece, entre los criterios aplicables a las políticas de empleo público durante el periodo 1995-1997, el relativo a «la consolidación del empleo temporal convirtiéndolo en fijo en la medida que atienda necesidades de carácter permanente y no coyuntural», «al objeto de impulsar de forma decisiva la solución de este problema durante el referido período». Asimismo se prevé que «durante el período 1995-1997 no se procederá a la contratación de nuevo personal temporal, ni al nombramiento de funcionarios interinos, salvo en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables», y que «el personal de carácter temporal y los funcionarios interinos podrán continuar prestando servicios durante este período de tres años salvo que, teniendo en cuenta las cargas de trabajo del Departamento u organismo correspondiente, dejen de ser necesarios sus servicios o pudieran ser sustituidos por personal fijo o de nuevo ingreso».

Estas previsiones han encontrado su reflejo en las correspondientes Leyes de presupuestos generales del Estado y en los Reales Decretos de aprobación de la oferta de empleo público para cada ejercicio. Concretamente, para 1997, la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1997 estableció en su art. 17 que durante dicho ejercicio las convocatorias de plazas para ingreso de nuevo personal, cuyo número debía ser inferior al 25 por 100 que resultase por aplicación de la tasa de reposición de efectivos, se concentrarían en los sectores, funciones y categorías profesionales que se considerasen absolutamente prioritarios. No obstante se permitía (disposición transitoria tercera) a las Administraciones públicas convocar, además, el 25 por 100 como máximo de los puestos o plazas que estando presupuestariamente dotados e incluidos en sus relaciones de puestos de trabajo, catálogos o plantillas aprobadas, se encontrasen desempeñados interina o temporalmente, estableciéndose asimismo que durante 1997 no se procedería a la contratación de nuevo personal temporal, ni al nombramiento de funcionarios interinos, salvo en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables. Y el art. 7.2 del Real Decreto 414/1997, de 21 de marzo, por el que se aprueba la oferta de empleo público para 1997, dispuso que «los procesos de consolidación de empleo temporal, de naturaleza estructural y permanente, podrán llevarse a cabo, tanto en el marco de los correspondientes planes de empleo como a través de convocatorias al efecto, exigiendo en este último caso la autorización del Ministerio de Administraciones Públicas, previo informe favorable del Ministerio de Economía y Hacienda, excepto en los procesos de consolidación previstos expresamente en el presente Real Decreto»; y asimismo estableció que esos procesos selectivos «respetarán en todo caso los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, y su iniciativa corresponderá a los Departamentos u organismos a los que afecten. El conjunto de procesos de consolidación de empleo que se inicien en 1997 supondrán como máximo el 25 por 100 de los puestos o plazas en cómputo global, que estando presupuestariamente dotados o incluidos en las relaciones de puestos de trabajo, catálogos o plantillas aprobadas, se encuentren desempeñados interina o temporalmente».

La finalidad de consolidar el empleo público temporal no puede considerarse a priori constitucionalmente ilegítima, ya que pretende conseguir estabilidad en el empleo para quienes llevan un periodo más o menos prolongado de tiempo desempeñando satisfactoriamente las tareas encomendadas, ni por tanto lo será tampoco la previsión de valorar en la fase de concurso los servicios prestados como experiencia previa del personal afectado. La valoración como mérito de la antigüedad o experiencia previa no puede estimarse, pues, como una medida desproporcionada, arbitraria o irrazonable con relación a esa finalidad de consolidación de empleo temporal y, aunque efectivamente establece una desigualdad, ésta viene impuesta en atención a un interés público legítimo y no responde al propósito de excluir a nadie de la posibilidad efectiva de acceso a la función pública.

Por otra parte, tampoco se advierte que la ponderación de los servicios previos haya sido tan desproporcionada e irracional que vulnere el art. 23.2 CE. En efecto, al margen de que la antigüedad no era el único mérito valorable en la fase de concurso (pues también se valoraba con 5 puntos el estar en posesión de una titulación académica superior a la exigida para participar en la convocatoria, como se vio), la puntuación otorgada a quienes poseían servicios previos computables, aunque es cierto que otorga una sustancial ventaja a estos aspirantes (en mayor grado cuantos más años de servicios prestados acreditasen, con el máximo indicado), no

excluye de la competición a quienes, como la recurrente, carecen de dicho mérito, pese a que imponga a estos opositores «por libre», para situarse a igual nivel de puntuación que los opositores interinos, un nivel de conocimientos superior, pero sin que ello signifique el establecimiento de un obstáculo insalvable que impida el acceso a la función pública de quienes no han prestado servicios previamente en la Administración de la Seguridad Social. La máxima puntuación que puede obtenerse por servicios previos (40 puntos con cinco o más años de servicio) supone un 27,58 por 100 de la puntuación máxima que podría obtenerse en total en el proceso selectivo (hasta 100 puntos en la fase de oposición, más 5 puntos por poseer un grado académico superior al exigido en la convocatoria, más un máximo de 40 puntos por servicios previos). De ahí que la relevancia cuantitativa 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). El examen de la relación definitiva de aspirantes aprobados muestra que, en total, aprobaron 136 opositores sin puntos por antigüedad (más otros 28 del turno de discapacitados, también sin servicios previos), observándose que en la práctica totalidad de esos casos los opositores «por libre» aprobados obtuvieron en la fase de concurso los cinco puntos del mérito referido a poseer un grado académico superior al exigido.

No consta en las actuaciones la puntuación obtenida por la recurrente en la fase de concurso (como tampoco consta si superó uno y otro ejercicio de la fase de oposición y con qué puntuación); en la demanda de amparo la Sra. Pérez García afirma que «no tiene experiencia administrativa», por lo que es fácil suponer que no obtuvo puntuación por antigüedad (servicios previos), pero nada se dice acerca de si poseía a la fecha de finalización del plazo de presentación de solicitudes (base 2.2) una titulación superior a la exigida en la convocatoria, mérito éste puntuable se tengan o no servicios previos computables. Añádase a lo anterior lo significativo del hecho de que la recurrente no sólo no reaccionase contra la valoración de los servicios previos al publicarse la convocatoria, sino además que en su demanda de amparo no solicite la anulación de este extremo de las bases (pues se ciñe a pedir la declaración de nulidad de las bases «en la parte de la provincialización de las plazas»).

En definitiva, no puede considerarse que el trato de favor que, como consecuencia de la valoración como mérito de la experiencia previa, otorga la convocatoria a quienes hubieren prestado servicios como funcionarios interinos o contratados temporales en puestos del grupo D en la Administración de la Seguridad Social vulnere el derecho que garantiza el art. 23.2 CE, ya que, por un lado, la consideración del tiempo de servicios previos como mérito computable obedece a circunstancias que no pueden considerarse irrazonables o arbitrarias y, por otro, tampoco puede considerarse desproporcionada la valoración cuantitativa que se ha otorgado a ese mérito en las bases de la convocatoria.

6. Resta por examinar la queja relativa a la vulneración del art. 23.2 CE referida al desarrollo del proceso selectivo, en alusión a la decisión del Tribunal coordinador de las pruebas selectivas de fijar en 22 respuestas acertadas la puntuación exigible para aprobar el primer ejercicio de la oposición, decisión que, según la recurrente, implica vulnerar las propias bases de la convocatoria, con la finalidad de beneficiar a los aspirantes con servicios previos computables. Nada se dice en la demanda de amparo sobre la puntuación obtenida por la recurrente en ese primer ejercicio de la fase de oposición, que la recurrente debió conocer al publicarse la relación de

aprobados de ese ejercicio en el lugar de celebración del mismo (base 7.1 de la convocatoria). También se desconoce la puntuación obtenida por la recurrente en el segundo ejercicio de la oposición, que aquélla pudo conocer por la misma vía.

El examen de las actuaciones revela que el Tribunal coordinador, con sede en Madrid, elaboró las 50 preguntas de ambos ejercicios de la fase de oposición, idénticas para todos los ámbitos geográficos y no estableció penalización por respuestas erróneas. La corrección de ambos ejercicios se realizó mediante procedimiento informático, sin conocer la identidad de los aspirantes. A la vista de los listados innominados de puntuaciones obtenidas en el primer ejercicio, el Tribunal coordinador decidió fijar en 22 respuestas acertadas el mínimo para considerar aprobado dicho ejercicio, de modo que pasasen a la realización del segundo ejercicio un número suficiente de opositores en cada provincia con la finalidad de que pudiesen ser cubiertas todas las plazas convocadas. Ciertamente, tal proceder resulta difícilmente conciliable con la literalidad de la base de la convocatoria que establece que el ejercicio «se calificará de 0 a 50 puntos, siendo necesario obtener un mínimo de 25 puntos para superarlo», de donde se colige que, siendo 50 las preguntas del ejercicio, sería necesario acertar 25 preguntas para aprobar el ejercicio. Ahora bien, no basta con comprobar que el Tribunal de oposiciones tomó una decisión contraria a una de las bases de la convocatoria para afirmar la lesión del derecho al acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad, pues, como ya hemos señalado, «la conexión existente entre el art. 23.2 CE y la vinculación de la Administración a lo dispuesto en las bases no puede llevarse al extremo de que toda vulneración de las mismas (que normalmente supondrá una vulneración de los principios de mérito y capacidad que a través de las mismas se actúan) implique infracción del derecho fundamental» (STC 73/1998, de 31 de marzo, FJ 3.c).

El derecho fundamental garantizado por el art. 23.2 CE no se extiende a la legalidad como tal en el desarrollo de todo el proceso selectivo, sino que es, precisamente, un derecho a la igualdad en las condiciones de acceso a la función pública, lo que requiere, como en cualquier otro caso, la aportación de un término idóneo de comparación. No es suficiente, pues, para alcanzar la conclusión de que el art. 23.2 CE ha sido vulnerado el que se haya interpretado una determinada regla de acceso en un sentido que ha resultado favorable para un determinado opositor. Por el contrario, «para que la desigualdad pueda ser apreciada es necesario que dicha interpretación no hubiera sido extendida a los demás opositores» (STC 73/1998, FJ 4), lo que ni se sostiene ni puede afirmarse que aquí haya ocurrido. En efecto, la reducción de la puntuación exigible para aprobar el primer ejercicio se realizó por el Tribunal coordinador a la vista de los listados innominados de puntuaciones obtenidas y la medida afectó a todos los opositores, desconociéndose a priori quiénes resultaron favorecidos por este criterio de valoración. Que esta decisión pudiera acaso beneficiar finalmente en mayor número a aquéllos que tenían servicios previos computables, por el valor de la puntuación obtenida en la fase de concurso, no determina que la recurrente haya sufrido un trato discriminatorio en la aplicación de las normas del concurso que lesione su derecho a acceder a la función pública en condiciones de igualdad, pues no debe olvidarse que no sólo aprobaron las pruebas selectivas, en los respectivos ámbitos geográficos elegidos, opositores con servicios previos puntuables, sino también opositores que, como la demandante, carecían de puntuación por dicho mérito, al computarse los puntos obtenidos en el primer y el segundo ejercicio de la oposición, así como los obtenidos en la fase de concurso por estar en posesión de un grado académico superior al exigido por la convocatoria.

Por consiguiente, tampoco cabe estimar lesionado el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas (art. 23.2 CE) como consecuencia de la interpretación y aplicación por el Tribunal coordinador de los criterios de valoración que rigieron el primer ejercicio de la fase de oposición de las pruebas selectivas en cuestión.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Denegar el amparo solicitado por doña Aurora Pérez García.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a dos de junio de dos mil tres.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Pablo García Manzanao.—María Emilia Casas Baamonde.—Javier Delgado Barrio.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Firmado y rubricado.

13019 *Sala Segunda. Sentencia 108/2003, de 2 de junio de 2003. Recurso de amparo 82-2002. Promovido por don Alfredo de la Cuadra López Trigo frente a las Sentencias de la Audiencia Provincial y de un Juzgado de Primera Instancia de Valencia que le condenaron al pago de las cuotas colegiales reclamadas por el Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local. Vulneración del derecho de asociación: colegiación obligatoria de los funcionarios locales de habilitación nacional (STC 76/2003).*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Tomás S. Vives Antón, Presidente, don Pablo Cachón Villar, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez, doña Elisa Pérez Vera y don Eugeni Gay Montalvo, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 82-2002, promovido por don Alfredo de la Cuadra López Trigo, representado por el Procurador de los Tribunales don Ramón Rodríguez Nogueira y asistido por el Letrado don José Vicente Belenguer Mula, contra la Sentencia de la Audiencia Provincial de Valencia núm. 196/2001, de 5 de diciembre de 2001, recaída en el rollo de apelación núm. 128-2001, por la que se desestima el recurso de apelación interpuesto frente a la Sentencia de fecha 16 de mayo de 2001 del Juzgado de Primera Instancia núm. 11 de Valencia, recaída en los autos del juicio de cognición núm. 773-2000, por la que se le condena al pago de las cuotas colegiales demandadas ante la jurisdicción civil por el Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración local con habilitación de carácter nacional de la provincia de Valencia. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido parte el Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración local con habilitación de carácter nacional de la provincia de Valencia, representado por el Procurador de los Tribunales don Felipe Ramos Arroyo y asistido por el Letrado