



Revista Galega de Administración Pública, EGAP
Núm. 70_xullo-dembro 2025 | pp. 5-30
Santiago de Compostela, 2026
<https://doi.org/10.36402/regap.v1i70.5439>
©Miguel Sánchez Morón
ISSN-e: 1132-8371 | ISSN: 1132-8371
Recibido: 29/11/2025 | Aceptado: 16/12/2025
Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

A temporalidade e a estabilización no emprego público: un problema por resolver

La temporalidad y la estabilización en el empleo público: un problema por resolver

Temporality and stabilisation in public employment: an unresolved issue

70 Regap

Regap



ESTUDIOS

MIGUEL SÁNCHEZ MORÓN
Profesor emérito de Dereito Administrativo
Universidade de Alcalá

Resumo: Este artigo analiza o problema do exceso e o abuso das relacións de traballo de duración determinada nas administracións españolas: a súa dimensión, as súas causas, a súa evolución e as medidas legais que se adoptaron para afrontalo. Finaliza con algunhas suxestións para mellorar a situación no futuro.

Palabras clave: Emprego público, relacións de duración determinada.

Resumen: Este artículo analiza el problema del exceso y el abuso de las relaciones de trabajo de duración determinada en las administraciones españolas: su dimensión, sus causas, su evolución y las medidas legales que se han adoptado para afrontarlo. Finaliza con algunas sugerencias para mejorar la situación en el futuro.

Palabras clave: Empleo público, relaciones de duración determinada.

Abstract: This article analyzes the problem of excess and abuse of fixed-term work in Spanish public administrations: its scope, its causes, its evolution and the legal measures that have been adopted to address it. It concludes by offering some suggestions for improving the situation.

Key words: Public employment, fixed-term relationships.

1 Algúns datos relevantes

A excesiva temporalidade do emprego nas nosas administracións públicas constitúe un problema importante e persistente.

É difícil coñecer cifras exactas e actualizadas sobre a dimensión do problema. Os últimos datos desagregados do INE que puider atopar refírense ao segundo trimestre de 2024 e ofrecen un resultado de máis de 979.000 empregados temporais no sector público, o que viría representar aproximadamente o 28 por 100 do número total de efectivos, que estaría próximo a tres millóns e medio, computando todos os entes dese sector público (segundo outras fontes, o 28,8 por 100 en maio de 2025)¹. A maior parte deses empregados temporais – máis de 600.0000 – serían funcionarios interinos e outras categorías asimiladas, como o denominado persoal eventual dos servizos de saúde, e o resto, traballadores con contrato laboral.

En termos absolutos e porcentuais, a taxa de temporalidade reduciuse algo nos últimos anos, debido aos procesos de estabilización de persoal, pero tal redución foi moderada. Contrastan esas cifras coa caída da taxa de temporalidade no sector privado que se produciu en virtude da última reforma da contratación laboral, que eliminou os contratos por obra e servizo e converteu moitos empregados temporais en fixos discontinuos². Ao parecer, con iso conseguíuse baixar esa taxa de temporalidade ata o 13,6 por 100 a mediados de 2025³, menos da metade da existente no sector público.

A distribución do emprego público temporal é moi desigual entre as distintas administracións públicas e sectores. No ámbito da Administración do Estado ou, máis amplamente, do sector público estatal, a porcentaxe de empregados temporais é moderada, segundo todas as fontes, e sitúase en todo caso e no seu conxunto por debaixo do 8 por 100. Hai tempo que xa é así, como se deduce dos datos do Boletín Estatístico que publica o Rexistro Central de Persoal dúas veces ao ano. Se computamos tan só o ámbito da Administración civil do Estado, excluíndo o persoal das Forzas Armadas e das Forzas e Corpos de Seguridade, o boletín correspondente a xaneiro de 2025 rexistra unha taxa do 10,6 por cento de temporalidade⁴.

Pola contra, a taxa de temporalidade segue sendo moi elevada no sector público das comunidades autónomas. O citado Boletín Estatístico do Rexistro Central de

¹ Os datos varían, non obstante, segundo a fonte.

² Real decreto-lei 32/2021, do 28 de decembro, fundamentalmente.

³ Fonte: *El Independiente*, 30 de abril de 2025.

⁴ Incluindo só o persoal funcionario interino e con contrato laboral temporal ao servizo dos ministerios, organismos autónomos e axencias estatais. Non se inclúen as cifras das entidades públicas empresariais e das entidades privadas do sector público. Nestes últimos entes, os empregados teñen contrato laboral, polo que probablemente a temporalidade se reduciuse bastante en virtude da aplicación das últimas reformas do Estatuto dos traballadores. Tampouco se inclúen no cómputo os datos do persoal eventual nin dos funcionarios en prácticas ou en formación.

Persoal computa en xaneiro de 2025 o 34,8 por 100 dos seus efectivos no grupo denominado “outro persoal”, do que a maior parte son funcionarios interinos e asimilados⁵, ao que habería que sumar unha parte do 15 por 100 do persoal laboral que está ao servizo desas administracións territoriais. Con seguridade, a citada taxa supera amplamente o 30 por 100 no sector público autonómico. Cómpre ter en conta que neste ámbito se encadran dous dos sectores en que se detectou historicamente maior número de persoal temporal, os servizos de saúde e o ensino non universitario⁶. Son os dous ámbitos do emprego público que sobresaen por enriba dos demais, con preto ou máis de medio millón de efectivos en cada caso. Son dous servizos esenciais que deben prestarse con absoluta regularidade, o que implica a necesidade de cubrir en todo momento baixas, ausencias e vacantes. Con independencia dos problemas de xestión de persoal, probablemente nestes sectores unha parte significativa da temporalidade ten carácter estrutural ou é dificilmente evitable. Outro servizo de competencia autonómica con alta taxa de temporalidade é do ensino universitario, aínda que neste caso son responsables as propias universidades públicas, en función da súa autonomía⁷.

No caso das entidades locais, a porcentaxe de funcionarios interinos é moito máis reducida. O Boletín Estatístico do Rexistro Central de Persoal de xaneiro de 2025 só computa un 16 por 100 dos efectivos no apartado “outro persoal”, que inclúe tamén os empregados eventuais ou de confianza política, particularmente numerosos na Administración local. Agora ben, a maior parte dos seus empregados –un 46 por 100– seguen tendo contrato laboral, malia as últimas reformas legais⁸, e entre ese persoal a taxa de temporalidade debe ser elevada, pois a contratación realízase en moitos casos para desenvolver programas temporais ou mesmo actividades de reforzo estacional. Aínda que quizais a aplicación a este persoal das recentes reformas laborais servise en certo modo para reducir a temporalidade, polo menos nominalmente⁹.

Outro ámbito onde adoita rexistrarse unha alta porcentaxe de temporalidade é na Administración de xustiza, particularmente nos niveis de persoal administrativo e auxiliar¹⁰. Inclusive a porcentaxe de xuíces substitutos e maxistrados suplentes, que a exposición de motivos do recente proxecto de Lei orgánica para a ampliación

⁵ Non obstante, inclúense neste concepto de “outro persoal” o eventual de confianza política e o grupo de persoal funcionario ou estatutario en prácticas ou en formación, relativamente numerosos nalgúns sectores, como o dos servizos de saúde.

⁶ É significativo, por exemplo, que no ámbito da docencia non universitaria de competencia da Administración xeral do Estado –na súa gran maioría profesores dos centros docentes de Ceuta e Melilla– a taxa de temporalidade supere o 22 por 100, o dobre que a do resto da Administración civil estatal.

⁷ No ámbito das universidades, trátase na súa maior parte de persoal vinculado por contratos laborais temporais de réxime especial: axudante doutor, profesor asociado, profesor substituto, profesor emérito, profesor permanente laboral, profesor visitante e profesor distinguido (arts. 77 a 84 da Lei orgánica 2/2023, do 22 de marzo, do sistema universitario).

⁸ Refírome agora á Lei 27/2013, do 27 de decembro, de racionalización e sustentabilidade da Administración local, que mostra a preferencia polo réxime da función pública no emprego local e amplía a reserva de postos de traballo para funcionarios.

⁹ Sería ilustrativo coñecer, por exemplo, cantos traballadores con contrato temporal dos entes locais pasaron a ter contrato de fixo discontinuo.

¹⁰ Segundo o Boletín Estatístico do Rexistro Central de Persoal, o 26 por 100 aproximadamente dos empregados da Administración de xustiza no ámbito do Estado pertencen ao grupo de “outro persoal”, do que a maioría son funcionarios interinos.

e fortalecemento das carreiras xudicial e fiscal¹¹ calcula no 16,86 por 100, representa unha cifra elevada para o tipo de función de que se trata.

En fin, entre os datos dispoñibles, que se deducen do Boletín Estatístico do Rexistro Central de Persoal, paga a pena destacar tamén que máis do 70 por 100 do emprego público temporal está constituído por mulleres, unha porcentaxe moi superior á do conxunto das empregadas públicas, aínda que estas sexan xa maioría fronte ao persoal de sexo masculino no total do emprego público.

2 As causas do problema

Son varias as causas que explican esta anomalía e algunhas veñen de lonxe. Como sinaléi noutro lugar¹², antes da instauración do vixente sistema constitucional, o número de empregados públicos interinos ou con contrato de duración determinada era moi reducido, salvo nalgún servizo, como o das universidades públicas. Daquela, a Administración pública española era moito máis reducida que na actualidade, prestaba moitos menos servizos, e contaba cunha configuración máis estable. Desde finais dos anos setenta do pasado século e durante a década posterior, os grandes servizos públicos –sanidade e educación en particular– creceron exponencialmente, creouse unha extensa rede de servizos sociais que antes non existía, puxéronse en pé as novas administracións autonómicas e as entidades locais asumiron novas funcións e adoptaron múltiples iniciativas en favor dos veciños. Para iso requiríase con urxencia moito máis persoal e así, en pouco máis dunha década, o emprego público aumentou en case un millón de efectivos¹³. Dada a rixidez e a lentitude dos procesos de selección de funcionarios ao uso, optouse en gran medida por recrutar novos interinos e contratar persoal laboral, o que resultaba máis doado e rápido. Favoreceu este proceso, por un lado, o feito de que os trasposos de funcionarios da Administración do Estado ás nacentes comunidades autónomas quedaron lonxe de cubrir as súas necesidades. En consecuencia, a Lei 12/1983, do 14 de outubro, do proceso autonómico (art. 25.2.b)¹⁴, habilitou as administracións autonómicas a nomear persoal interino para cubrir as vacantes mentres non se puidesen nomear ou destinar funcionarios de carreira. Pouco despois, a Lei 30/1984, do 4 de agosto, de medidas para a reforma da función pública (LMRFP), permitiu de xeito moi amplo a contratación de persoal en réxime laboral polas administracións públicas. Esta foi a opción preferida pola maioría das corporacións locais, que se confirmaría tamén na

¹¹ Presentado no Congreso dos Deputados o 16 de maio de 2025. *Boletín Oficial das Cortes Xerais*, Congreso dos Deputados, núm. 59-1, 22 de maio de 2025.

¹² M. SÁNCHEZ MORÓN, *El régimen jurídico de los funcionarios interinos*, Aranzadi, 2020, ao que me remito para quen desexe completar esta explicación.

¹³ Segundo os datos do Rexistro Central de Persoal, en 1980 computábase un número aproximado de 1.400.000 empregados públicos e en 1990, máis de 2.300.000.

¹⁴ Recórdese que esta lei tiña o seu precedente na Lei orgánica de harmonización do proceso autonómico de 1981 (a célebre LOAPA), declarada parcialmente inconstitucional pola STC 76/1983, do 15 de agosto, pero non na parte que aquí interesa.

Lei 7/1985, do 2 de abril, de bases de réxime local (LBRL)¹⁵. Unha parte moi importante dos novos contratados laborais das entidades locais foino con carácter temporal, sexa porque os seus recursos orzamentarios limitaban a extensión dos cadros de persoal, sexa porque as ditas contratacións se financiaban con cargo a programas temporais financiados por outras administracións, ou por outro tipo de causas menos confesables.

A celeridade e a discrecionalidade con que se podía nomear ese novo persoal temporal, fronte ao formalismo garantista e á duración dos procesos de selección de funcionarios de carreira –e despois tamén do persoal laboral fixo–, inclinaron moitos dirixentes e xestores públicos cara a aquelas vías de acceso ao emprego público. E iso xerou certo tipo de hábitos que se mantiveron ata os nosos días, nuns casos máis e noutros menos. Sen dúbida, esta é unha das causas, se non a máis importante, do incremento da temporalidade no emprego público, que se veu producindo desde entón. Outra é a falta de planificación de recursos humanos no conxunto das nosas administracións, pois, aínda que a devandita planificación está prevista na lei desde 1993 (Lei 22/1993) e pretendeu ser impulsada polo EBEP de 2007 (art. 69), son moi poucas as administracións ou os gobernos que a puxeron en práctica. É moito máis frecuente a improvisación nestes asuntos, para responder en cada momento ás necesidades de persoal que van xurdindo, o que favorece sacar partido das bolsas de interinos ou apostar polo nomeamento puntual ou pola contratación urxente de persoal, ou mesmo pola prórroga, ás veces reiterada ou indefinida, das relacións e contratos de duración determinada.

En fin, a partir de 1995 creouse un obstáculo legal máis para a consolidación dos cadros de persoal fixo, determinado pola introdución nas leis xerais de orzamentos do Estado, con carácter vinculante, das chamadas taxas de reposición de efectivos, co propósito de controlar a expansión do gasto público. Desde entón as distintas administracións públicas non gozaron de liberdade ou de autonomía para crear ou manter todos os postos de traballo que consideraban necesarios. Non obstante, as propias leis de orzamentos incluían a válvula de escape, ao permitiren o nomeamento ou a contratación de persoal en réxime temporal para prover as necesidades urxentes e imprescindibles, conceptos estes que cada Administración pública podía interpretar ao seu gusto. As citadas taxas de reposición reguláronse ano tras ano, e a partir da crise económica e das finanzas públicas de 2010 de xeito moito máis estrito, ata prohibir nos primeiros exercicios posteriores a esa crise a asunción de novo persoal, con escasas excepcións. Hai quen, por iso, quizais de xeito interesado, imputa a esas decisións do lexislador o extraordinario incremento da temporalidade no emprego público que se produciu en España. Pero é só unha das causas e, ao meu xuízo, non a máis importante. De feito, a temporalidade seguiu crescendo tamén nos últimos anos, cando se suavizaron, ata case desapareceren, os rigores orzamentarios das taxas de reposición.

¹⁵ De feito, e como é sabido, a Lei de bases do réxime local, na súa redacción orixinal (art. 92), reservaba a funcionarios públicos funcións moi indefinidas, máis alá das atribuídas aos corpos ou escalas de funcionarios con habilitación de carácter nacional, o que deu pé a un amplo uso da contratación laboral no emprego público local.

O exceso das relacións precarias ou de duración determinada no emprego público foi xa obxecto de denuncia e de crítica en dous informes oficiais a principios do século, un do Defensor do Pobo de 2003¹⁶ e outro do Consello Económico e Social de 2004¹⁷. Naquel momento a taxa de temporalidade pasaba do 20 por 100 no conxunto das administracións públicas e alcanzaba cotas do 25 ou do 27 por 100 na educación non universitaria e nos servizos de saúde. Tamén a Comisión para o estudo e preparación do EBEP abordou o problema no seu Informe de 2005¹⁸ e propuxo un conxunto de medidas legais para paliar, que só en parte e un tanto descafeinadas se levaron á letra da lei. Pouco se fixo, en realidade, para solucionar a cuestión nos anos sucesivos e, por iso e polas demais razóns xa expostas, o problema do exceso e do abuso da temporalidade agravouse, ata alcanzar taxas superiores ao 30 por 100 no conxunto do sector público e incluso moi superiores nalgúns servizos e áreas.

Non obstante, antes de seguir, convén diferenciar eses dous termos: por un lado, o exceso, mesmo desmedido, e por outro o abuso da temporalidade, algo que é importante en termos xurídicos. Falamos de exceso cando o número ou a porcentaxe de empregados con vínculo de duración determinada é superior ao razoable. Esa é non só unha anomalía, senón tamén unha situación contraria ao principio de boa administración e aos obxectivos da lexislación europea na materia, como se dirá enseguida, para a que a relación normal de traballo, tanto no sector público como no privado, debe ser a de carácter fixo ou estable.

O abuso prodúcese, en cambio, nos casos concretos en que unha ou varias relacións temporais se prolongan de xeito inxustifico. Isto ten lugar sempre que o empregador prolonga indebidamente unha relación de duración determinada ou encadea varios nomeamentos ou contratos deste tipo para o desempeño de tarefas ou necesidades que teñen carácter estrutural. Non depende só, pois, do transcurso do tempo en situación de precariedade, tal como recoñece a xurisprudencia, tanto europea (desde a STXUE do 26 de xaneiro de 2012, *Kükük*) como española¹⁹. Por exemplo, unha interinidade por substitución do titular dun posto de traballo que non o desempeña pero ten reserva de praza pode prolongarse moito tempo sen constituír unha relación abusiva, xa que está xustificada. Pola contra, a prolongación, mesmo por tempo máis limitado, dunha interinidade por vacante, debido a que esta non se cobre cun titular fixo, por imprevisión ou negligencia ou conveniencia da Administración, constitúe unha clara e típica relación abusiva. Como subliña toda a xurisprudencia, trátase dunha cuestión que debe resolverse caso por caso. Pero o decisivo é que a Administración pretenda resolver con relacións temporais as súas necesidades estruturais, cando pode e debe adoptar as decisións para satisfacelas con persoal fixo²⁰.

¹⁶ Defensor do Pobo, *Funcionarios interinos e persoal eventual: a provisionalidade e temporalidade no emprego público*, 2003.

¹⁷ Consello Económico e Social, *A temporalidade no emprego público*, Informe 3/2004.

¹⁸ *Informe da Comisión para o estudo e preparación do Estatuto básico do empregado público*, INAP, abril de 2005, páxs. 57-62.

¹⁹ Véxanse, por exemplo, as SSTs do 19 de febreiro de 2025, rec. 1602/2024; do 25 de febreiro de 2025, rec. 4436/2024; do 9 de setembro de 2025, rec. 3828/2023; do 22 de outubro de 2025 (rec. 6694/2023), e do 5 de novembro de 2025 (rec. 3106/2022), por citar algunhas recentes.

²⁰ Para máis precisións, remítome de novo ao meu libro *Régimen jurídico de los funcionarios interinos*, cit., páxs. 121 e ss.

Isto último produciuse de xeito bastante habitual e estendido no noso sector público. En parte quizais porque as normas legais que regularon as causas de interinidade ou temporalidade das relacións de emprego público non foron tan estritas como tería sido desexable. Pero sobre todo porque as regras existentes non se cumpriron en moitos casos, demasiados, sen que o ordenamento considerase unhas mínimas medidas de control para facelas cumprir efectivamente. Así, son moitas as administracións, non só locais ou entes instrumentais, que non aprobaron nin aproban cada ano a súa oferta de emprego público. Noutros casos, non se convocan nin tramitan con dilixencia os procesos selectivos. En fin, incumpríuse sistematicamente a obriga que lle impuxo o artigo 10.4 do EBEP a todas as administracións públicas de incluíren as vacantes na oferta de emprego público do mesmo exercicio en que se producen ou do seguinte, ou ben amortizalas. Aínda que nun primeiro momento o Tribunal Supremo pareceu sancionar con rigor esa práctica²¹, con posterioridade veuna xustificar, posto que declarou que a totalidade das prazas vacantes non podían incluírse na seguinte oferta de emprego, debido ás taxas de reposición establecidas polas leis anuais de orzamentos. Pero nestes casos non concluíu que as vacantes imposibles de cubrir debían ser amortizadas sen máis, de maneira que propiciou a continuidade das relacións de interinidade, mesmo abusivas²².

Regap



ESTUDIOS

3 A loita contra a temporalidade excesiva e abusiva

Na miña opinión, son moitas as administracións públicas, é dicir, os seus dirixentes e xestores, que se atoparon cómodos con esa situación de estendida temporalidade, xa que sempre é máis doado, burocraticamente falando, e mesmo adoita ser menos conflitivo botar man, caso por caso, dun nomeamento provisional ou dun contrato temporal ou ben prolongalo que seleccionar un novo funcionario de carreira. Tampouco adoita ser sinxelo, ou polo menos non o é sempre, pór fin a unha relación de temporalidade no sector público, algo ao que normalmente os afectados se resisten. Moitos deles preferiron e prefiren, en realidade, manter o seu posto de traballo precario a teren que participar nun proceso de selección competitivo para alcanzar a condición de persoal fixo. A isto hai que engadir que as organizacións sindicais adoitan apoiar este enfoque, co cal, dado que non é posible a conversión automática dun empregado público temporal en funcionario de carreira ou contratado laboral fixo, acaban por favorecer o que, paradoxalmente, poderíamos denominar a estabilidade (relativa) das relacións temporais.

²¹ Véxase a STS, Sala Terceira, do 29 de outubro de 2010 (rec. 2448/2008). Esta sentenza considerou contrario ao artigo 23.2 CE que as ofertas de emprego público non incluísen todas as vacantes existentes, permitindo a prolongación das situacións de interinidade ou temporalidade, ás que non se accede sempre mediante criterios de mérito e capacidade, polo menos tan estritos e controlables como no caso dos procedementos de selección de persoal fixo, en particular funcionario de carreira. Para máis precisións, remitome a M. SÁNCHEZ MORÓN, "Informe jurídico sobre el deber de las Administraciones públicas de incluir en la oferta de empleo público las plazas vacantes ocupadas por personal interino o temporal y publicar en plazo las correspondientes convocatorias de selección", *Revista de Administración Pública*, 187, 2012.

²² Véxanse as SSTs, Sala Terceira, do 2 de decembro de 2015, rec. 401/2014, e do 25 de setembro de 2017, rec. 363/2016, entre outras.

A tradución xurídica máis acabada deste paradoxo foi a creación xurisprudencial da figura do contratado laboral indefinido non fixo, por obra da Sala Cuarta do Tribunal Supremo, a partir da STS do 7 de outubro de 1996 (rec. 3307/1995) e, sobre todo, da SSTS do Pleno da Sala do 21 de xaneiro de 1998 (recs. 315 e 317/1997). Figura esta sempre controvertida e obxecto de matizacións posteriores pola propia Sala Cuarta²³, foi incorporada non obstante ao EBEP no seu artigo 8.2. En substancia, como é sabido, quen alcanza esa condición, en virtude de sentenza xudicial e debido a que a súa relación laboral temporal se prolongou de modo irregular, ten dereito a permanecer no seu posto de traballo mentres non sexa cuberto por persoal fixo, a resultas do correspondente proceso selectivo baseado nos principios de igualdade, mérito e capacidade. Esta doutrina foi trasladada, pola súa vez, ás relacións de interinidad de dereito administrativo por dúas SSTS da Sala Terceira do 26 de setembro de 2018 (recs. 785 e 1305/2017)²⁴.

Así as cousas, o factor desencadeador das medidas para combater o exceso e o abuso da temporalidade no emprego público foi a interpretación e aplicación que o Tribunal de Xustiza da Unión Europea fixo da Directiva 1999/70/CE, que recolle o Acordo marco sobre o traballo de duración determinada asinado polos axentes sociais europeos (CES, UNICE e CEEP)²⁵. Partindo da base de que as relacións ordinarias de traballo no ámbito da Unión Europea deben ser de carácter temporalmente indefinido, como se dixo, o citado acordo marco establece dous tipos de previsións, unhas relativas á prohibición de discriminación nas condicións de emprego dos empregados cunha relación de duración determinada (art. 4) e outras que teñen por finalidade impedir o abuso da temporalidade (art. 5).

Polo que se refire ao obxectivo de igualar as condicións de emprego, calquera que sexa a duración do vínculo profesional e evitar toda discriminación, avanzouse un longo treito nos últimos anos, a golpe de sentenza e, nalgúns aspectos, con posterior confirmación na letra da lei. Na actualidade os empregados públicos temporais gozan do mesmo réxime retributivo que os de carácter fixo e teñen practicamente os mesmos dereitos, incluídos o dereito a unha carreira profesional mentres sigan ao servizo da Administración, salvo o dereito á inamovibilidade no emprego e outros incompatibles coa súa condición, como o de participar en concursos de traslado²⁶. Tamén lles son aplicables a maioría das situacións administrativas propias dos funcionarios ou recoñecidas por convenio ao persoal laboral fixo, incluída a situación de servizos especiais con reserva do posto de traballo²⁷, salvo a excedencia por servizo

²³ Sobre as idas e vidas da xurisprudencia da Sala Cuarta do Tribunal Supremo en relación coa figura do indefinido non fixo e as súas consecuencias, véxase DESDENTADO BONETE, "Indefinidos no fijos: ¿una historia interminable o una historia terminada?", *Información laboral*, 10, 2018. Así mesmo e de maneira actualizada, E. DESDENTADO DAROCA, *Las relaciones laborales en las administraciones públicas*, 5.ª ed., Bomarzo, 2024, páxs. 84 e ss.

²⁴ Remítome ao comentario destas que expuxen en "La consagración del funcionario administrativo indefinido", *Revista de Administración Pública*, 208, 2019.

²⁵ Sobre a xurisprudencia do TXUE que aplica a Directiva 1999/70/CE ao ámbito do emprego público, véxase FUENTETAJA PASTOR, *Función pública y Derecho europeo*, Civitas, 2018, páxs. 139 e ss.

²⁶ Remítome, sobre o particular, a M. SÁNCHEZ MORÓN, *Régimen jurídico de los funcionarios interinos*, cit., páxs. 65 e ss.

²⁷ Desde a STXUE do 20 de decembro de 2017, *Vega González* (As. C-158/16).

noutras administracións ou entes do sector público e a excedencia voluntaria por interese particular²⁸.

O que aquí interesa é, non obstante, a loita contra o abuso e o exceso da temporalidade. Para estes efectos, a xurisprudencia do Tribunal de Xustiza foi fundamental e determinante na procura de solucións polos nosos lexisladores e polos nosos propios tribunais. Pero non puido resolver definitivamente o problema, nin podería facelo, dado que os termos do Acordo marco non son concretos nin lles imponen aos Estados membros a adopción de medidas precisas e determinadas para corrixir os abusos da temporalidade.

Recordemos que o citado artigo 5 do Acordo marco obriga os Estados a estableceren unha ou varias das seguintes medidas: a) as razóns obxectivas que xustifiquen a renovación das relacións de duración determinada; b) a duración máxima total desas relacións; c) o número máximo de renovacións de tales contratos ou relacións de emprego. Así mesmo, os Estados deben determinar en que condicións os contratos ou relacións de duración determinada se consideran sucesivos e asinados por tempo indefinido. Polo demais, o Acordo marco non establece as consecuencias xurídicas do incumprimento desas obrigas nin os efectos que debe levar consigo o abuso da temporalidade. Aínda menos impón obrigas xerais para reducir o exceso de emprego temporal nas administracións públicas de cada país.

Desde mediados da pasada década, o Tribunal de Xustiza empezou a ditar sentenzas en que declaraba que a lexislación e a práctica administrativa española na materia vulneraban o Acordo marco, xa que permitían de feito a prolongación indebida ou abusiva das relacións de emprego nos casos que consideraban e non establecían medidas suficientemente útiles e eficaces para evitala. Foron as primeiras a STXUE do 13 de marzo de 2014, *Márquez Somoano* (C-190/13), a STXUE do 14 de setembro de 2016, *De Diego Porras* (C-596/14), cuxa doutrina corrixiu en parte outra sobre o mesmo caso do 21 de novembro de 2018 (C-619/17), e dúas SSTXUE do 16 de setembro de 2016, nos casos *Martínez Andrés e Castrejana López* (C-184/17 e C-197/15, acumulados) e *Pérez López* (C-16/15).

Esas sentenzas estimularon o debate no ámbito político e xurídico e deron alas aos que pugnaban pola conversión automática das relacións temporais abusivas en relacións de carácter fixo, xa fosen de natureza administrativa ou funcionarial, ou ben de natureza laboral ou contractual. Algúns órganos xudiciais mostráronse proclives a esta solución en casos de prolongación irregular e dilatada de relacións de interinidade ou como indefinido non fixo. E propuxéronse novas cuestións prexudiciais, resoltas por sentenzas en que o Tribunal de Xustiza viña ratificar que a lexislación española non ofrecía remedios suficientes, preventivos e sancionadores, para garantir a aplicación efectiva dos obxectivos do artigo 5 do Acordo marco. Non obstante, dado que esta cláusula non é precisa nin incondicional e carece de efecto directo, non pode ser invocada para deixar sen vixencia unha norma de dereito interno

²⁸ Mesmo estes últimos supostos admiten matices no caso dos interinos de longa duración e empregados laborais indefinidos non fixos. Remítome igualmente a M. SÁNCHEZ MORÓN, *Régimen jurídico de los funcionarios interinos*, cit., páxs. 87 e ss.

supostamente contraria, sen prexuízo do deber de realizar unha interpretación da lexislación nacional nun sentido conforme as exigencias da Directiva 1999/70/CE²⁹.

Finalmente, a STXUE do 22 de febreiro de 2024, Consellería de Presidencia, Xustiza e Interior da Comunidade de Madrid (C-59/22, C-119/22 e C-159/22), resolvendo unha cuestión prexudicial formulada polo Tribunal Superior de Xustiza de Madrid, con escasa precisión, por certo, declarou que “*a falta de medidas adecuadas no dereito nacional para previr e, se é o caso, sancionar, conforme a cláusula 5 [do Acordo marco], os abusos derivados da utilización sucesiva de contratos temporais, incluídos os contratos indefinidos non fixos prorrogados sucesivamente, a conversión deses contratos temporais en contratos fixos pode constituír tal medida. Correspóndelle, se é o caso, ao tribunal nacional modificar a xurisprudencia nacional consolidada, se esta se basea nunha interpretación das disposicións nacionais, mesmo constitucionais, incompatibles cos obxectivos da Directiva 1999/70/CE e, en particular, da dita cláusula 5*”.

Malia as expectativas abertas por esta última sentenza, a Sala Cuarta do Tribunal Supremo entendeu, en Sentenza do 4 de abril de 2024 (rec. 4962/2022), que o Tribunal de Xustiza consideraba como unha medida posible, pero non obrigatoria, a conversión automática en fixas das relacións de emprego público laborais temporais abusivas, e que esta solución non é posible no noso dereito, xa que choca co dereito fundamental dos cidadáns á igualdade no acceso aos empregos públicos (arts. 14 e 23.2 CE). O pleno da mesma sala acordou ademais, por Auto do 30 de maio de 2024 (rec. 5544/2023), formular nova cuestión prexudicial ante o Tribunal de Xustiza, solicitando aclaracións á citada Sentenza do 22 de febreiro de 2024.

Tampouco a Sala Terceira do Tribunal Supremo aceptou nunca a conversión automática da condición de funcionario interino en funcionario de carreira polo transcurso do tempo, mesmo se a prolongación da interinidade se revela irregular ou abusiva, pois entende que iso infrinxiría o artigo 23.2 da CE, de maneira que a medida que o Tribunal de Xustiza considera posible para cumprir os obxectivos da Directiva 1999/70/CE, á falta doutras, non só sería no noso dereito unha solución *contra legem*, senón tamén *contra Constitutionem*³⁰, todo o cal é consecuente coa doutrina que mantivo de maneira inveterada o Tribunal Constitucional no sentido de que “*en ningún caso pode converterse ese tempo efectivo de servizos en título de lexitimación exclusivo que permita o acceso á función pública de carácter permanente*” (STC 302/1993, do 21 de outubro). Esta conclusión parece, polo demais, avalada pola STXUE do 13 de xuño de 2024, da Dirección Xeral de Función Pública da Generalitat de Cataluña (C-331 e 332/2022), segundo a cal, a conversión de contratos e relacións de emprego temporal en relacións fixas pode constituír, certamente, unha medida adecuada para previr e sancionar os abusos, pero “*sempre que esa conversión non implique unha interpretación contra legem do dereito nacional*”.

²⁹ En tal sentido, entre outras, SSTXUE do 19 de marzo de 2020, *Sánchez Ruiz e Fernández Álvarez* (C-103/18 e C-429/18), 11 de febreiro de 2021, *M. V. e outros* (C-760-18), e 3 de xuño de 2021, *IMIDRA* (C-726/19).

³⁰ Ultimamente, STS do 25 de febreiro de 2025 (rec. 4436/2024), que responde á interpretación que debe facerse da Directiva 1999/70/CE, á luz da xurisprudencia europea e nacional.

En calquera caso, da xurisprudencia europea deriva a necesidade de adoptar medidas eficaces para reducir a temporalidade no emprego público, unha exixencia cuxo cumprimento lle veu reclamando a España a Comisión Europea, na súa condición de garante da aplicación do dereito da Unión³¹. De aí que no Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia (PRTR), presentado polo Goberno de España e avaliado favorablemente pola Comisión o 22 de xuño de 2021, se incluíse na súa compoñente 11, sobre reformas da Administración pública, o compromiso de reducir a temporalidade no emprego público. Un compromiso ineludible, xa que o Regulamento (UE) 2021/241, do 12 de febreiro, condicionaba a liberación dos fondos europeos para o financiamento do PRTR ao cumprimento dos obxectivos acordados.

4 A resposta do lexislador: a Lei 20/2021 e os seus (ambiciosos) obxectivos

O Goberno moveu ficha e as Cortes aprobaron nese mesmo ano a Lei 20/2021, do 28 de decembro, denominada “de medidas urxentes para a redución da temporalidade no emprego público”, co obxectivo explícito de reducir a “taxa de temporalidade estrutural” por debaixo do 8 por 100 no conxunto das administracións públicas españolas. Para tal efecto, a lei, cuxo preámbulo denota que tivo moi en conta a xurisprudencia europea e nacional sobre a materia, apurando as posibilidades desta última, opera en tres dimensións: a) a adopción de medidas urxentes para rebaixar a taxa de temporalidade existente, mediante procesos masivos de estabilización de emprego temporal; b) unha regulación máis precisa do réxime de interinidade, coa intención de evitar o exceso e o abuso no futuro; e c) a vontade declarada de impulsar unha “cultura da planificación” e mellorar a xestión dos recursos humanos nas entidades públicas.

Sobre o contido da citada lei e a súa análise xurídica escribiuse moito e ben desde a súa publicación³². Non é o propósito deste estudo abundar nesa análise xurídica, senón máis ben nos efectos e consecuencias da lei e das súas medidas de aplicación, co fin de determinar a situación en que nos atopamos neste momento e apuntar algunhas propostas de futuro.

³¹ Sobre as reclamacións ao Goberno español da Comisión Europea nesta materia, véxase recentemente F. A. CASTILLO BLANCO, “Aproximación crítica a las posibles consecuencias de los procesos de estabilización en el empleo público”, *Documentación Administrativa*, 14, 2025.

³² Véxase, en particular, J. CANTERO MARTÍNEZ, *Temporalidad y estabilización en el empleo público*, Aranzadi, 2022; X. BOLTAINA BOSCH, *Los procesos selectivos de estabilización del empleo público temporal. Comentarios a la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de reducción de la temporalidad y normas de desarrollo*, Bomarzo, 2022; R. ROQUETA BUJ, *Los procesos de estabilización y consolidación de empleo temporal en las Administraciones Públicas*, Tirant Lo Blanc, 2022.

5 Sobre os procesos de consolidación de emprego temporal

A primeira desas medidas establecidas pola Lei 20/2021 non é, precisamente, unha novidade na historia das nosas administracións e do noso dereito da función pública. Ao contrario, a estabilización de emprego público precario acudindo a este tipo de procedementos, supostamente excepcionais, é, como sinalei noutro lugar, unha historia interminable³³.

Antes da Constitución, incluíndo o período de transición á democracia, tiveron lugar algúns procedementos de integración de persoal temporal ou contratado na función pública de carreira mediante quendas restrinxidas ou ben *ex lege*, de xeito automático ou semiautomático. Os artigos 23.2 e 103.1 CE non permitían repetir esas experiencias, ao garantiren, como un dereito fundamental, o acceso á función pública en condicións de igualdade, sobre a base de criterios de mérito e capacidade, que necesariamente debían ser avaliados a través dos correspondentes procesos selectivos³⁴.

Non obstante, pouco tempo despois empezaron a introducirse normas de excepción para dar resposta a problemas puntuais. A primeira delas figuraba na Lei orgánica 11/1983, do 25 de agosto, de reforma universitaria, cuxa disposición transitoria novena pretendía acabar co réxime de contratación administrativa temporal de profesorado universitario (PNN), tan estendido de feito. Esta norma permitía a integración do dito persoal nos corpos de Profesor Titular de Universidade ou de Escola Universitaria mediante a simple superación dunha “proba de idoneidade”, non competitiva. Non moito despois, a Lei 30/1984, de medidas para a reforma da función pública, permitiulles ás comunidades autónomas que convocasen “probos específicas” para o acceso á condición de funcionario de carreira do seu persoal contratado administrativo, probas nas cales podían valorarse os servizos prestados como persoal contratado e interino (disposición transitoria sexta). Algunhas comunidades autónomas entenderon incluso que esta regra lles permitía convocar probas ou quendas restrinxidas para o acceso deste persoal. E, en todo caso, a citada disposición favoreceu a difusión dos procedementos de concurso-oposición, con valoración destacada dos méritos prestados como persoal temporal.

Leis posteriores, mesmo do Estado, abundaron neste tipo de solucións para a conversión de persoal temporal en fixo. Así, por exemplo, a Lei orgánica 1/1990, do 3 de outubro, xeral do sistema educativo (LOXSE), na súa disposición transitoria quinta, e a Lei 16/2001, do 21 de novembro, que abriu un proceso extraordinario de consolidación e provisión de prazas de persoal estatutario dos servizos de saúde, ademais de numerosas leis das comunidades autónomas. De feito, a lexislación sobre educación non universitaria (Lei orgánica 2/2006, do 3 de maio, de educación, na súa

³³ *Régimen jurídico de los funcionarios interinos*, cit., p. 135.

³⁴ Así o veu sancionar, sen dúbida para previr posibles prácticas en contrario, o artigo 27.2 da Lei do proceso autonómico de 1983: “De acordo co disposto no artigo 23.2 da Constitución, non poderá recoñecerse un dereito preferente para ingreso nos corpos ou escalas que creen as comunidades autónomas mediante a celebración de probas restrinxidas ou por calquera outro procedemento de acceso, ao persoal contratado por aquelas con anterioridade á aprobación da lexislación sobre o réxime estatutario dos funcionarios que se dite en desenvolvemento do artigo 149.1.18.ª da Constitución”.

disposición adicional 12.^a) e a lexislación sanitaria (Lei 55/2003, do 16 de decembro, do Estatuto marco do persoal estatutario dos servizos de saúde, art. 31) acabaron establecendo o procedemento de concurso-oposición, con valoración dos servizos prestados, como a vía de acceso ordinaria á condición de funcionario de carreira ou estatutario fixo.

O Informe da Comisión para o estudo e preparación do Estatuto básico do empregado público chamou a atención sobre a ampla utilización deste tipo de procedementos para o acceso á función pública de carreira, alertando de que estaba a “pór seriamente en cuestión todo o sistema constitucional de garantías relativo ao acceso ao emprego público” e incluso levando á quebra elementos esenciais dese sistema, como a oferta de emprego público anual. Criticaba o citado informe os procesos de consolidación de emprego temporal, xa nese momento tan habituais en moitas administracións, na medida en que “supoñen na práctica integrar, mediante cursos breves ou probas moi simples, como persoal fixo, na súa maior parte funcionario, empregados que no seu día foron nomeados ou contratados sen unha verificación rigorosa dos seus méritos e capacidades ou sen ningún tipo de selección aberta”. Malia iso, a Lei 7/2007, do 12 de abril, que aprobou o Estatuto básico do empregado público, volveu habilitar na súa disposición transitoria cuarta novos procedementos de consolidación de emprego temporal, nos cales puidese valorarse o tempo de servizos prestados e a experiencia nos postos de traballo obxecto das convocatorias.

En fin, tendo en conta o substancial incremento da temporalidade que se produciu nos anos posteriores ao EBEP, anos de aguda crise económica e das finanzas públicas e de redución extraordinaria das taxas de reposición, as leis de orzamentos xerais do Estado para 2017 e para 2018 habilitaron e regularon procesos xeneralizados de estabilización, que foron o precedente inmediato da Lei 20/2021.

O Tribunal Constitucional tivo a oportunidade, desde hai tempo, de pronunciarse sobre a constitucionalidade destes procedementos especiais de acceso á función pública ou, máis en xeral, ao emprego público e de fixar unha doutrina para iso. Así, e en primeiro lugar, o tribunal declarou en reiteradas ocasións que, para resolver o problema da temporalidade, non é lícito convocar probas de acceso restrinxidas ou reservadas aos que teñen a condición de empregado público interino ou temporal. Esta xurisprudencia estableceuse na STC 27/1991, do 15 de marzo³⁵, e foi reiterada nas SSTC 151/1992, do 19 de outubro; 60/1994, do 28 de febreiro; 16/1998, do 26 de xaneiro, e 130/2009, do 1 de xuño. Conforme esa doutrina constitucional, o artigo 61.1 do EBEP estableceu que os procesos selectivos de acceso ao emprego público “terán carácter aberto” e garantirán a libre concorrência, coa única excepción dos procedementos de promoción interna e das medidas de discriminación positiva –en favor dos candidatos con discapacidade– previstas nese mesmo texto legal.

Pola contra, o Tribunal Constitucional admitiu a posibilidade de aplicar procedementos de concurso-oposición en que puidesen valorarse de forma específica os

³⁵ Paradoxalmente, non obstante, esa sentenza aceptou a validez desas probas “por unha soa vez”, como un proceso “extraordinario e irrepetible”, para resolver o problema de interinidade xerado pola creación das novas administracións autonómicas nos anos posteriores á aprobación da Constitución, pero deixando claro que, en aplicación do principio de igualdade que consagra o artigo 23.2, este tipo de probas está proscrito con carácter xeral.

méritos por servizos prestados como persoal interino ou temporal. Iso si, fixando uns límites á aplicación e regulación deste tipo de procedementos, que en todo caso deben ter carácter excepcional. En concreto, o tribunal determinou que os devanditos méritos só podían valorarse na fase de concurso, normalmente posterior á de oposición, non podéndose utilizar a puntuación recibida naquel para suplir as carencias de puntuación na fase de oposición. Ademais, declarouse que a valoración da fase de concurso non podía exceder certos límites no conxunto do proceso selectivo, sempre inferiores ao 50 por 100, de maneira que non puidese determinar por si soa o resultado do proceso selectivo. O *leading case* ao efecto foi a STC 67/1989, do 18 de abril, cuxos criterios aplican, con sorte dispar, as SSTC 185/1994, do 20 de xuño; 93/1995, do 19 de xuño; 11/1996, do 29 de xaneiro; 107/2003, do 2 de xuño; 27/2012, do 1 de marzo, e 86/2016, do 28 de abril. O Tribunal Supremo mantivo e aplicou igualmente esta xurisprudencia en numerosas sentenzas³⁶, xurisprudencia que tamén ten o seu reflexo no artigo 61.3 do EBEP. Só nun caso particular, a STC 12/1999, do 11 de febreiro, aceptou a constitucionalidade dun proceso de consolidación a través dun mero concurso de méritos, matizando que este procedemento só podía utilizarse lícitamente en situacións excepcionais e “por unha soa vez”³⁷.

A Lei 20/2021 tivo en moi en conta esta xurisprudencia ao deseñar o proceso extraordinario de estabilización de emprego, tal como se deduce expresamente do seu preámbulo ou exposición de motivos. De aí o carácter excepcional que se lle outorga a este e a limitación do prazo para tramitalo e resolvelo, ata o 31 de decembro de 2024. De aí tamén que se prevexan convocatorias abertas e en ningún caso restrinxidas. De aí, en fin, que nos procedementos de concurso-oposición só se permita valorar a fase de concurso ata nun 40 por 100 do total. Agora ben, a lei (art. 2.4) non só establece que na fase de concurso se terá en conta “maioritariamente” a experiencia no corpo, escala, categoría ou equivalente de que se trate, senón que non fixa límites de ningún tipo a esa valoración “maioritaria”. Por outra banda, o lexislador apóiase no criticado precedente da STC 12/1999, para permitir a convocatoria de concursos de méritos co obxecto de estabilizar as prazas ocupadas con carácter temporal de xeito ininterrompido con anterioridade ao 1 de xaneiro de 2016. E para a regulación concreta dos termos ou bases xerais de cada procedemento e, se é o caso, de cada convocatoria, remítese á negociación colectiva cos sindicatos, que desde sempre defenderon a consolidación como fixos dos que accederon ao emprego público como interinos ou persoal contratado en réxime temporal, coas menores trabas, condicións ou exixencias posibles.

Sobre a regulación dos procesos de estabilización prevista na Lei 20/2021, xurdiron desde un principio dúbidas de constitucionalidade³⁸. Pero o certo é que os órganos xurisdiccionais competentes non a cuestionaron ata agora e non parece probable que

³⁶ Por pór só un exemplo, véxase a STS, Sala Terceira, do 20 de febreiro de 2020 (rec. 2397/2016), que confirma outra do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia.

³⁷ A devandita sentenza foi obxecto de crítica na doutrina xurídica. Remítome sobre iso ao meu comentario “Igualdad de oportunidades en el acceso a función pública y estabilización funcional de los interinos”, en *Revista Andaluza de Administración Pública*, 34, 1999.

³⁸ Sobre iso, por todos, J. CANTERO, *Temporalidad y estabilización...* cit.

a vaian cuestionar no futuro. O Tribunal Constitucional non tivo a ocasión de pronunciarse, pois non se interpuxo ningún recurso de inconstitucionalidade contra a citada lei³⁹ e só se lle formulou unha cuestión de inconstitucionalidade, por parte da Sala do Contencioso-Administrativo do Tribunal Superior de Xustiza de Castela-A Mancha, que foi finalmente inadmitida⁴⁰. O Tribunal Supremo, pola súa banda, si tivo ocasión de formular esa cuestión, pois así se solicitou en varios recursos, pero declinou facelo, xa que non observa motivos de inconstitucionalidade na dita lei, dada a grave e excepcional situación que pretende afrontar e resolver⁴¹. Sen dúbida, este factor pesou máis na xurisprudencia que a rigorosa aplicación dos límites constitucionais aos procesos de estabilización que viñan fixando con anterioridade os dous altos tribunais.

Outra cousa son as normas xerais e as convocatorias específicas que aprobaron as administracións competentes para levaren a cabo os procedementos selectivos de estabilización en cumprimento da Lei 20/2021. Na práctica, moitas delas, tal como era de temer, fixeron unha interpretación das regras da lei extremadamente xenerosa para cos interinos ou co persoal contratado temporal interesado en participar nos concursos ou procesos de concurso-oposición, valorando os méritos polos seus servizos prestados nas prazas ou postos de traballo correspondentes ou nos servizos ou administracións convocantes moi por enriba dos que puidesen alegar outros competidores. Tamén se reduciu o nivel de coñecementos a valorar na fase de oposición, co fin de facilitar a súa superación. O obxectivo tanto das organizacións sindicais que negociaron as bases destes procedementos como, implicitamente, de moitas das administracións ou organismos públicos afectados foi integrar na función pública de carreira ou dotar dun contrato por tempo indefinido os que xa prestaban servizos nunhas ou outros con relación de duración determinada, fose ou non abusiva a súa situación.

A aprobación das bases xerais e das convocatorias dos procesos de estabilización xerou por iso unha conflitividade relativamente elevada, como se deduce do número de sentenzas dos órganos xudiciais inferiores do contencioso-administrativo sobre a cuestión que poden atoparse nos repertorios. Con frecuencia, impugnáronse tales actos ou disposicións pola suposta infracción dos artigos 23.2 ou 14 CE, alegando a discriminación que supón valorar de distinto xeito os servizos equivalentes prestados na Administración ou entidade convocante ou noutras, ou mesmo nos servizos públicos doutros países da Unión Europea, ou ben como funcionario interino e como contratado laboral, ou ben porque se lles vedou a participación neses procesos, que son legalmente procedementos abertos, a persoas que tiñan xa a condición de funcionario de carreira ou contratado fixo, etc.

³⁹ O Defensor do Pobo rexeitou expresamente interpo en Resolución do 24 de marzo de 2022.

⁴⁰ C.I. 2796/2024, inadmitida por Resolución do Pleno do Tribunal do 28 de xaneiro de 2025. Sobre iso, F. A. CASTILLO BLANCO, "Aproximación crítica...", cit., páxs. 13-14.

⁴¹ SSTs do 20 de xullo de 2023 (rec. 695/2022), 30 de outubro de 2023 (rec. 592/2022), 5 de febreiro de 2024 (rec. 696/2022), 16 de xullo de 2024 (rec. 675/2023), 3 de decembro de 2024 (rec. 712/2022), etc.

En xeral, os tribunais parecen mostrar unha consideración indulxente coas diferenzas de puntuación dos baremos, que se adoita xustificar apelando ao obxectivo de redución da temporalidade propio destas convocatorias⁴². Pero en ocasións entenderon que as diferenzas de valoración non están xustificadas, ben porque discriminan en razón do vínculo profesional dos interesados⁴³, ben porque resultan manifestamente desproporcionadas. Destaca neste sentido unha primeira Sentenza do Tribunal Supremo, do 26 de setembro de 2024 (rec. 6920/2023), que confirma outra do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia do 14 de xuño de 2023⁴⁴, establecendo como doutrina que a distinción de valoracións dos méritos contraídos ao servizo dunhas ou outras administracións ou organismos “non pode superar o límite do tolerable”. Non é, certamente, unha doutrina precisa, dada a indeterminación do concepto xurídico en que se funda, aínda que é de prever que sirva de precedente para resolver algúns recursos.

Con independencia da batalla xurídica, que podería aínda ser longa, cómpre examinar as consecuencias do proceso extraordinario de estabilización aberto pola Lei 20/2021. En declaración pública do 18 de decembro de 2024, pouco antes de finalizar o prazo legal de remate do dito proceso, o ministro de Transformación Dixital e Función Pública cifraba en algo máis de 321.000 as prazas de emprego público de duración indefinida cubertas en virtude destes. De ser así, a temporalidade reduciríase aproximadamente nun 30 por 100 da existente e en algo menos do 10 por 100 do conxunto de empregados públicos. Quere iso dicir probablemente que o número de prazas “a consolidar”, isto é, as que poderíamos definir como de media ou longa duración, ocupadas de xeito temporal durante máis de tres anos, era inferior ao que se calculou, xa que aquelas cifras non cadran en absoluto co obxectivo de reducir ao 8 por 100 a taxa de temporalidade no emprego público, que fixa expresamente a propia lei. Por outra banda, se atendemos aos últimos datos coñecidos do INE e os que ofrece o Rexistro Central de Persoal, no ano 2025 o índice de temporalidade situaríase por enriba do 28 por 100, o que supón tan só un 4 ou 5 por 100 inferior á existente en 2021. Obviamente, hai que entender que entre un e outro ano se seguiron incorporando ao emprego público novos empregados con vínculo de duración determinada e en non escasa medida. Cabe recordar para iso que a disposición transitoria terceira da Lei 20/2021, baixo o título de “Medidas de seguimento orzamentario”, lles permite expresamente ás administracións públicas incorporar novo persoal interino nas vacantes que se produzan por xubilación e en “prazas de necesaria e

⁴² Un exemplo paradigmático é a STSX de Asturias do 15 de abril de 2025 (ROX STSXAS 1150/2025), que xustifica, en virtude dese criterio, a diferenza de puntuación máxima alcanzable –70 por 40 puntos– polos interinos e temporais da Administración convocante e por outros candidatos que prestaron servizo noutras administracións nacionais ou europeas.

⁴³ Por exemplo, STSX da Rioxa do 3 de xuño de 2024 (rec. 45/2023), que anula parcialmente as bases comúns dos procesos de estabilización aprobados polo Goberno desa Comunidade Autónoma, xa que non valoran por igual os méritos por servizos prestados como funcionario interino e como persoal laboral en postos ou funcións equivalentes.

⁴⁴ No caso axuízado, as bases do concurso outorgaban unha puntuación polos servizos prestados no Servizo Galego de Saúde (Sergas) superior en máis do dobre á recoñecida por servizos equivalentes nos servizos de saúde doutras comunidades autónomas. A STS do 22 de outubro de 2025 (rec. 8023/2024) reitera a doutrina da sinalada no texto, considerando discriminatorio que se lles outorgue dobre puntuación aos servizos prestados no Sergas que aos prestados noutros servizos de saúde. Matiza, non obstante, que é posible outorgarlles maior puntuación aos primeiros, sempre que a diferenza de trato sexa reducida e proporcionada e estea debidamente motivada.

urxente cobertura”. Iso si, coa condición de que as ditas prazas se inclúan na oferta de emprego público do mesmo exercicio ou do seguinte, unha condición que, como sabemos, nunca se cumpriu con regularidade.

O proceso extraordinario de estabilización permitiu, sobre todo, converter en fixos un alto número de empregados públicos temporais, mediante procedementos desiguais e, na práctica, escasamente “selectivos”, é dicir, configurados de tal maneira que se facía difícil distinguir, se se me permite a expresión, “o gran da palla”. Non obstante, se se compara co obxectivo cifrado, saldouse cun relativo fracaso.

6 Previr o abuso e o exceso de temporalidade

Como se dixo, a segunda finalidade da Lei 20/2021 foi evitar que se reproducise no futuro ou que se agravase o problema da excesiva temporalidade e o abuso das relacións xurídicas de duración determinada no emprego público. Para iso, a lei incluíu unha nova regulación da figura do funcionario interino, modificando o artigo 10 do Texto refundido do EBEP, así como unha serie de medidas destinadas ao control da temporalidade no emprego público, engadindo, para o efecto, unha disposición adicional décimo sétima ao mesmo texto refundido.

A nova regulación do funcionario interino non se aparta demasiado da ata entón vixente. Considéranse os catro supostos clásicos de interinidade: por vacante, por substitución, por programas temporais e de reforzo, ampliándose, por certo, a duración máxima desta última modalidade, ata nove meses dentro dun prazo de dezaoto meses. A maior novidade atinxe ás causas de cesamento, en particular ao cesamento dos interinos que ocupan prazas vacantes de funcionario. O lexislador tomou nota do habitual incumprimento do mencionado artigo 10.4 do EBEP, que é unha das principais causas, aínda que non a única, da prolongación indebida e o abuso da interinidade. Por iso fixa taxativamente o prazo máximo de tres anos para o cesamento da relación de interinidade, contados desde o nomeamento do interesado como funcionario interino. Cumprido ese prazo máximo, a vacante só pode ser desempeñada por un funcionario de carreira, salvo que se amortice, como é obvio.

Non obstante, prevese que o prazo máximo poida prorrogarse “excepcionalmente” se, antes da súa finalización, se tivese convocado proceso selectivo para cubrir a citada vacante, ata a finalización do dito proceso selectivo e a toma de posesión de quen gañe a praza, enténdese. A lei precisa, non por casualidade, que a convocatoria en cuestión debe resolverse necesariamente dentro do prazo establecido no artigo 70 do Texto refundido do EBEP, que é un prazo máximo de tres anos de execución da oferta de emprego público. Iso pode supor, non obstante, prolongar a interinidade durante varios meses ou anos máis alá do prazo máximo xeral. Non só iso, senón que, se o proceso selectivo para cubrir a praza con persoal funcionario de carreira queda deserto, a lei permite expresamente que poida efectuarse outro nomeamento de funcionario interino. Non concreta o texto legal se este novo nomeamento podería recaer na mesma persoa que viña desempeñando o posto con anterioridade. Se se

Regap



ESTUDIOS

acepta esta posibilidade, a consecuencia sería que se facilita ou permite implicitamente o abuso, mediante nomeamentos sucesivos do mesmo interino⁴⁵.

Agora ben, o decisivo é que estas normas se cumpran rigorosamente en todas as administracións e entidades públicas, algo que non se pode dar por sentado, tendo en conta o que sucedeu coa obriga legal que impón o artigo 10.4 do EBEP.

Para intentar evitar tales eventuais incumprimentos, a nova disposición adicional décimo sétima do EBEP establece o que denomina “medidas de control da temporalidade”, medidas que, ao meu xuízo, se revelan manifestamente insuficientes.

Por un lado, establécese que todo acto, pacto, acordo ou disposición que supoña o incumprimento directo ou indirecto dos prazos máximos de permanencia do persoal temporal será nulo de pleno dereito. Desde un punto de vista dogmático, é acertado que se lles atribúa a estas irregularidades o maior grao de nulidade, que non é emendable e pode permitir a revisión de oficio das decisións en cuestión “en calquera momento”⁴⁶. Agora ben, desde un punto de vista práctico, cabe dubidar da eficacia desta norma. Normalmente, á Administración que incorreu en violación das regras sobre o cesamento de persoal temporal non lle interesará iniciar un procedemento de revisión de oficio. Tampouco é probable que sexan os propios empregados públicos temporais afectados polas ditas irregularidades os que as impugnen, xa que a consecuencia sería a perda do seu posto de traballo temporal e non a súa consolidación no emprego, que é o que en xeral pretenden. En fin, dificilmente os citados actos, pactos ou disposicións serán impugnados por terceiros eventualmente interesados, nin sequera polas organizacións sindicais ou asociacións de funcionarios. Polo tanto, trátase dunha previsión legal escasamente útil para resolver o problema do abuso da temporalidade.

Algo similar podería dicirse das compensacións económicas ou indemnizacións previstas pola Lei 20/2021 polo incumprimento dos prazos de permanencia. É xusto que se indemnice os afectados polo abuso da temporalidade. Pero o problema é que o dereito a percibir tales compensacións nace a partir da data do cesamento efectivo deses empregados públicos no seu posto de traballo. Con toda probabilidade, a maioría dos que sofren unha prolongación indebida e abusiva da súa relación coa Administración preferirán manter esa relación de emprego a percibir unha indemnización pola súa extinción. Mesmo as propias administracións que infrinxen os prazos de permanencia poderían ser reticentes a destituír os empregados públicos en cuestión, sabendo que en tal caso e só nese caso terán a obriga de aboar a compensación económica que fixa a lei⁴⁷. É lóxico, pois, que o Tribunal de Xustiza declarase

⁴⁵ Quizais, non obstante, a dúbida podería despexala a xurisprudencia, considerando que o nomeamento da mesma persoa para un segundo período de interinidade na mesma praza constitúe unha fraude de lei.

⁴⁶ Téñase en conta, porén, que, conforme o artigo 110 da Lei 39/2015, do 1 de outubro (LPACAP), as potestades de revisión de oficio non poden ser exercitadas cando, polo tempo transcorrido ou outras circunstancias, o seu exercicio resulte contrario á equidade, a boa fe, o dereito dos particulares ou as leis. Un precepto este que os tribunais utilizaron con frecuencia en materia de función pública, para deslexitimar actos de revisión de oficio doutros manifestamente nulos; por exemplo, determinados actos de selección de persoal. Sobre iso, remitome a M. SÁNCHEZ MORÓN, “La revisión de oficio de los actos administrativos dictados en procedimientos de selección de personal”, *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 37-38, 2025.

⁴⁷ En todo caso, cómpre sinalar que o dereito a percibir a indemnización por cesamento que fixa a Lei 20/2021, equivalente a vinte días de retribucións fixas por ano de servizo, ata un máximo de doce mensualidades, só se aplica nos casos en que

reiteradamente que ese tipo de medidas indemnizatorias non son suficientes para asegurar o cumprimento da Directiva 1999/70/CE, evitando o abuso da temporalidade no emprego público.

En fin, a nova disposición adicional décimo sétima do EBEP establece que “as actuacións irregulares nesta materia darán lugar á existencia das responsabilidades que procedan de conformidade coa normativa vixente en cada unha das administracións públicas”. Sen dúbida, a existencia de responsabilidades persoais podería ser unha medida efectiva e disuasoria dos abusos e irregularidades que favorecen o abuso da interinidade, en consonancia coas propostas do Tribunal de Xustiza da Unión Europea. Pero, tal como está redactado o precepto, trátase neste caso dunha medida non só deficiente, senón claramente inoperante.

Convén recordar que a existencia de responsabilidades non ás administracións competentes, como organización ou persoa xurídica, senón ás autoridades ou funcionarios persoalmente causantes da prolongación irregular das situacións de interinidade ou de contratación temporal, por acción ou por omisión, foi proposta xa no seu día no Informe da Comisión para o estudo e preparación do EBEP. Literalmente, o informe propuña incluír no texto da lei o seguinte: “Debe emitirse informe preceptivo, por parte do titular do órgano competente en cada caso, baixo a súa propia responsabilidade, sobre a imposibilidade legal de prorrogar de maneira expresa ou implícita o nomeamento de interino ou contrato temporal que finaliza. Emitido o devandito informe, o titular do órgano de contratación asume a responsabilidade persoal, de natureza disciplinaria, patrimonial ou, se é o caso, penal, que lle corresponda segundo a lexislación vixente pola prolongación irregular da relación de servizo ou laboral”. Non obstante, esta proposta non foi levada polo Ministerio de Administracións Públicas e polo Goberno ao Proxecto de Lei do EBEP. Coñecendo a habitual reticencia dos dirixentes políticos a asumir calquera tipo de responsabilidade persoal polo exercicio dos seus cargos, é moi posible que fose esta unha das primeiras propostas da Comisión que quedou descartada.

Agora a Lei 20/2021 volve recuperar como medida de control a existencia de responsabilidades persoais, pero faino de xeito totalmente impreciso. Non se sabe ben que son as “responsabilidades que procedan de conformidade coa normativa vixente en cada unha das administracións públicas”. Podería tratarse de responsabilidade disciplinaria dos funcionarios, que é a única que pode ser regulada de maneira diferente por e para “cada unha” das administracións públicas ou, mellor dito, pola lexislación do Estado e das comunidades autónomas. Algúns dos tipos de infracción disciplinaria legalmente previstos, como, por exemplo, a adopción de acordos manifestamente ilegais, poderían ser aplicados ao suposto de feito de que aquí se trata. Pero non está claro *a priori* e, por outra parte, os que deciden expresa

o nomeamento do interesado tivo lugar despois da entrada en vigor da citada lei e non antes, mesmo se o cesamento ten lugar durante a vixencia da mesma lei. Así o declaran, por exemplo, as SSTS do 1 de xullo de 2025 (rec. 5709/2023) e do 14 de outubro de 2025 (rec. 7438/2024), aplicando a disposición transitoria segunda da Lei 20/2021: “As previsións contidas no artigo 1 desta lei serán de aplicación unicamente respecto do persoal temporal nomeado ou contratado con posterioridade á súa entrada en vigor”. Iso quere dicir, entre outras cousas, que non teñen dereito á citada compensación económica os que fosen destituídos en virtude da resolución dos concursos de estabilización que impulsou a mesma lei.

ou implicitamente prolongar ilegalmente unha situación de temporalidade adoitan ser persoas ou autoridades nomeadas ou elixidas para o desempeño de cargos gubernativos ou de alta dirección, ás que non se lles aplica o réxime disciplinario de funcionarios públicos.

Podería interpretarse que a lei, malia o seu teor literal, se refire á responsabilidade patrimonial de autoridades e funcionarios, cuxo réxime é común e básico, aplicable a todas as administracións públicas por igual. Pero este réxime, establecido hoxe no artigo 36 da Lei 40/2015, do 1 de outubro (LRXSP), é moi restrictivo e, na práctica, non se utiliza apenas, sobre todo se a persoa responsable ten a condición de autoridade pública.

Polo que se refire a unha eventual responsabilidade penal, á que aludía xa o Informe da Comisión do EBEP, á falta dunha regulación específica, resulta difícil subsumir as condutas de que aquí tratamos nalgún dos tipos delituosos vixentes, máxime se se ten en conta o criterio de intervención mínima que adoita aplicar a xurisdición penal.

Explícase claramente por todo iso que o Tribunal de Xustiza enténdese que o réxime de responsabilidade de autoridades e funcionarios regulado na nosa lexislación non alcanza a calidade de medida disuasoria ou sancionadora eficaz para previr o abuso da temporalidade no emprego público. E iso porque as normas da Lei 20/2021 que agora analizamos teñen “un grao de ambigüidade e de abstracción tal” que non resultan compatibles coas exixencias da directiva⁴⁸. O propio tribunal compara este réxime co regulado para os mesmos efectos na lexislación italiana, sobre o que se pronunciou en Sentenza do 7 de marzo de 2018, *Santoro* (C-494/16). Entre outras medidas disuasorias, esa lexislación italiana (Decreto legislativo 165/2001) obriga expresamente as administracións públicas a recuperar dos directivos responsables os importes aboados aos traballadores en concepto de reparación do prexuízo sufrido debido á infracción das disposicións relativas á súa selección contratación, mediando intencionalidade ou falta grave; esa infracción tense en conta ademais na avaliación do desempeño deses directivos⁴⁹, da que dependen determinados complementos salariais. En fin, as administracións públicas que incorresen en tales infraccións non poden levar a cabo procesos selectivos de ningún tipo durante os tres anos seguintes á infracción. Aínda que ignoro de que modo se aplican en Italia tales disposicións, cuxa efectividade deben verificar os tribunais nacionais, o certo é que o Tribunal de Xustiza considerou que constituían un tipo de medidas suficientemente disuasorias para previr o abuso da temporalidade no emprego público, polo que declarou a compatibilidade da lexislación italiana co Acordo marco sobre o traballo de duración determinada, que figura no anexo da Directiva 1999/70/CE.

Sen dúbida, o Goberno e o lexislador coñecían esta xurisprudencia ao elaborar a Lei 20/2021, pois, como se dixo xa, o seu preámbulo revela que ao redactala se tivo

⁴⁸ STXUE do 22 de febreiro de 2024 (C-59/22, C-110/22 e C-159/22) citada, fundamentos 109 a 115.

⁴⁹ Téñase en conta, no entanto, que os directivos públicos en Italia son empregados públicos cun estatuto especial de carácter profesional e están sometidos a avaliación periódica, algo semellante ao que previu entre nós o artigo 13 do EBEP e que apenas tivo desenvolvemento e aplicación.

moi en conta a opinión do Tribunal de Xustiza. Sinxelamente, en materia de responsabilidades non se quixo precisar máis.

7 Planificación de recursos humanos e reformas do sistema de selección

O Goberno e o lexislador son tamén conscientes de que unha parte do problema deriva da falta de planificación en materia de emprego público polas administracións competentes, que aboca con enorme frecuencia a adoptar medidas urxentes e improvisadas para satisfacer as súas necesidades de persoal. Recoñece tamén o preámbulo da Lei 20/2021 que non existe “unha práctica asentada de convocatoria periódica e sistemática” das prazas vacantes, coa necesaria regularidade. Sinala, así mesmo, que os procesos selectivos de persoal non se desenvolven coa axilidade e a celeridade necesarias. Nesta sucinta análise, o lexislador apunta ben, poderíamos dicir. Pero logo, no texto da lei, dispara mal.

Nada se di no articulado da lei polo que respecta á planificación de recursos humanos. Como se sinalou, esa planificación estaba prevista xa pola Lei 22/1993, que modificou o artigo 18 da LMRFP, e régúlase no artigo 69 do EBEP, e na lexislación de función pública aprobada en desenvolvemento polo Estado e algunhas comunidades autónomas⁵⁰. Pero apenas se fixo uso desa posibilidade legal, malia que a alta porcentaxe de prazas vacantes que se están a producir por xubilación o requiriría.

En canto á tramitación dos procesos de selección, a disposición adicional cuarta da Lei 20/2021 límitase a imporlles ás administracións públicas o deber de “asegurar” o cumprimento dos prazos de execución dos procesos selectivos, mediante a adopción das medidas apropiadas para axilizar o seu desenvolvemento, tales como a redución dos prazos, a dixitalización dos procesos ou a acumulación de probas nun mesmo exercicio, entre outras. Algunhas administracións aplican xa este tipo de medidas, e é de desexar que tales experiencias se difundan no futuro. Pero unha cousa é a letra da lei e outra que se cumpra puntualmente, algo que con frecuencia non sucede en materia de emprego público.

En fin, a disposición adicional primeira, apartado 1, desa lei prevé que os municipios que non sexan de gran poboación lles poden encomendar a xestión material da selección do seu persoal, incluído o de carácter interino ou temporal, ás deputacións provinciais, cabidos e consellos insulares, outros entes supramunicipais ou ás comunidades autónomas uniprovinciais. Porén, está por ver ata que punto estas encomendas de xestión se estenden, pois sen dúbida moitas corporacións municipais

⁵⁰ Por exemplo, para a Administración do Estado, art. 107 do Real decreto-lei 6/2023, do 19 de decembro, desenvolvido pola Orde TDF/380/2024, do 26 de abril. Previsións semellantes atópanse nos arts. 51 a 54 da Lei 4/2021, do 16 de abril, da función pública valenciana; arts. 48 e 49 da Lei 11/2022, do 1 de decembro, de emprego público Vasco, e arts. 89 e 90 da Lei 5/2023, do 7 de xuño, de función pública de Andalucía, por citar soamente algunhas das últimas leis autonómicas de desenvolvemento do EBEP. O País Vasco e a Generalitat Valenciana aprobaron, igual que a Administración do Estado, os seus plans xerais ou estratéxicos de recursos humanos, pero non así a maioría das comunidades autónomas e as entidades locais e instrumentais.

non estarán dispostas a renunciar ás súas potestades autónomas en materia de selección de persoal⁵¹.

En definitiva, aínda que non se poida cualificar a Lei 20/2021 como un absoluto fracaso, dado que permitiu estabilizar no emprego público decenas de miles de persoas cunha relación de traballo de duración determinada, o certo é que quedou moi lonxe dos seus obxectivos, tanto polo que se refire á redución da taxa de temporalidade existente como en canto á efectividade das normas e medidas que incorpora co fin de reducir os abusos e o exceso de persoal temporal no futuro.

7.1. E agora que? Algunhas vías de mellora... se hai vontade política

Chegados a este punto, hai que preguntarse que se pode facer. Primeiro porque, como se viu, a porcentaxe de empregados públicos cunha relación de duración determinada segue a ser moi elevada. Segundo, porque o Tribunal de Xustiza da Unión Europea segue considerando, con razón, que a nosa lexislación de emprego público non establece aínda as medidas que serían necesarias para previr e sancionar a prolongación abusiva da temporalidade, de conformidade co Acordo marco recollido pola Directiva 1999/70/CE. Iso expón España a novas decisións xudiciais, incluíndo, se é o caso, as que procedan para exixir o cumprimento das resolucións do Tribunal de Xustiza, así como aos procedementos de infracción que instrúe ou pode incoar no futuro a Comisión Europea, non se sabe con que consecuencias económicas, en calquera caso negativas. E terceiro, porque non basta –ou polo menos non é esta nosa intención– con limitarse á crítica do que dispón a Lei 20/2021 e das súas medidas de aplicación. Algo haberá que facer, para o que é preciso estudar e propor posibles solucións. Iso si, co maior realismo posible, pois hai que ser conscientes de que nada se pode solucionar se non hai vontade política de facelo ou non se alcanzan os consensos políticos oportunos, respectando en todo caso o noso dereito constitucional e o dereito da Unión Europea. Baixo esta premisa, ofrécense aquí algunhas reflexións.

Ante todo parece necesario afondar no coñecemento do problema, completando a información dispoñible e a súa análise. As estatísticas do INE e os datos do Boletín de Persoal que publica o Rexistro Central de Persoal ofrecen datos xerais, que permiten saber o número total aproximado de empregados públicos con relación de duración determinada. Pero sería necesario coñecer tamén datos desagregados en función das causas ou modalidades de temporalidade. Este tipo de información permitiría reducir a cuestión aos seus estritos termos. En concreto, é moi probable que o número ou porcentaxe de empregados con relación de longa duración sexa hoxe en día limitado. Dadas as facilidades de consolidación que ofreceu a Lei 20/2021 para esta clase específica de persoal e o número final de beneficiados, parece claro que a maioría puido acceder a un emprego público fixo. Pero iso quere dicir que preto do 70 por 100 ou máis dos interinos e empregados con contrato público temporal

⁵¹ Non obstante, parece que existen xa algunhas iniciativas para iso; por exemplo, na Deputación Provincial de Barcelona e nas comunidades autónomas da Rioxa e das Illas Baleares. Sobre iso, GIL BLÁZQUEZ, "Innovación en materia de selección del empleado público en el ámbito local, *Documentación Administrativa*, 13, 2024.

non eran “de longa ou media duración”. Por iso e polas incorporacións dos últimos anos, o número total de empregados temporais é aínda alto. Mais a porcentaxe de empregados en precario que segue sufrindo abuso en sentido estrito debe ser hoxe xa bastante reducida.

Por outra banda, non está claro que comprende o concepto de “temporalidade” no emprego público que se deduce das estatísticas. Á falta de maior precisión, debe incluír quizais os funcionarios en prácticas ou en formación, cuxo número pode ser relativamente elevado nalgunhas áreas. Pénsese, por exemplo, nos servizos de saúde, nos cales presta servizo durante varios anos o persoal médico, de enfermaría e outras profesións en condición de “internos e residentes”. Tamén debe incluír o persoal eventual ou de confianza política definido no artigo 12 do EBEP. Nin uns nin outros son interinos ou contratados laborais. Desde o punto de vista xurídico, son unha especie de “falsos interinos” e non se poden asimilar a estes para os efectos que aquí interesan.

Tampouco está claro o concepto de temporalidade “de carácter estrutural” que utiliza a lei. Poderíase entender talvez que os empregados públicos interinos ou contratados para a execución de programas temporais, para reforzar ocasionalmente os servizos e mesmo para substituír outro funcionario ou empregado ausente con reserva de praza non teñen unha relación temporal “estrutural”. Caso distinto é o dos interinos por vacante e o persoal laboral temporal equivalente. Pero non se coñece cantos empregados públicos se atopan nesta situación. En calquera caso, é seguro que, se se computan tan só estes, a taxa de temporalidade “estrutural” no emprego público sería moi inferior á porcentaxe total de empregados temporais.

Aínda así, non se entende moi ben sobre a base de que estudos ou análises o lexislador pretendeu reducir esa taxa de temporalidade “estrutural” por debaixo do 8 por 100 do total do emprego público. Non sei se este obxectivo é realista, mesmo no caso de que se cumprisen estrictamente as normas que limitan a prolongación das situacións de temporalidade, ou se se trata máis ben dunha cifra mítica. Por todo iso, sería imprescindible a información complementaria que falta, co obxecto de coñecer a dimensión real do problema, evitando interpretacións erróneas ou interesadas dos datos de temporalidade.

Calquera que sexa o número exacto de empregados temporais cuxa situación non está legal e obxectivamente xustificada, o que non cabe é convertelos de forma automática en persoal fixo polo paso do tempo. A xurisprudencia do Tribunal Constitucional e do Tribunal Supremo é moi firme ao respecto e non creo que vaia cambiar. Á fin e ao cabo, baséase nun dereito fundamental, o de acceso ás funcións públicas en condicións de igualdade, que como tal ten valor preferente no noso ordenamento xurídico. Fronte a el, non pode alegarse un suposto dereito a consolidar o emprego por parte do persoal temporal polo mero transcurso do tempo ou os servizos prestados, como pretenden moitos interesados e os sindicatos e asociacións que os apoian. Certo é que moitos funcionarios interinos e contratados temporais accederon ao emprego público mediante algún tipo de valoración dos seus méritos e capacidades, aínda que non todos. Certo é tamén que moitos deles puideron demostrar a súa

capacidade no exercicio das súas funcións, aínda que non existen sistemas rigorosos de avaliación do desempeño, salvo excepción. Por todo iso, recoñécese que os servizos prestados poden ser obxecto de valoración nos procedementos de acceso á función pública de carreira, dentro duns termos razoables. O que non é constitucionalmente viable é privar de toda oportunidade outros aspirantes ou candidatos ao emprego público pola simple razón de que non tiveron ocasión de ingresar como persoal temporal o servizo da Administración.

Tampouco a Directiva 1999/70/CE recoñece un dereito a adquirir directamente a calidade de empregado público fixo aos que se atopan xa en situación de temporalidade, nin sequera se se trata dunha condición abusiva. Tan só un par de sentenzas recentes do Tribunal de Xustiza admitiron, como xa se expuxo, que esa pode ser unha medida para combater e sancionar o abuso das relacións de duración determinada no emprego público, pero non a impoñen en ningún caso e remiten ás decisións que poidan adoptar os poderes públicos competentes á luz das exixencias e límites do dereito interno⁵².

En cambio é posible e, en función das circunstancias, mesmo probable que volva abrirse no futuro outro proceso extraordinario de estabilización de emprego público temporal. Á fin e ao cabo, a experiencia demostra que a exixencia de que este tipo de procesos teñan lugar “por unha soa vez”, que no seu día impuxo o Tribunal Constitucional, é outro mito; unha apostila que o lexislador utiliza para xustificar a excepcionalidade de cada novo proceso de consolidación, con total amnesia dos anteriores. Haberá que ver, chegado o caso, que tipo de facilidades ou privilexios se lles outorgarán aos empregados temporais que participen neses eventuais procesos e con que xenerosidade se disporá a avaliación dos seus méritos polos servizos prestados. Pero non é a mellor forma de resolver o problema de temporalidade excesiva ou abusiva nin pode utilizarse de maneira habitual, con intervalos máis ou menos longos de tempo.

Moito máis efectivo pode ser previr tales abusos e pórllle couto ao exceso de persoal con vínculo de duración determinada, adoptando unha lexislación que estableza límites precisos e garantías suficientes do seu cumprimento. Desde este punto de vista, as medidas incluídas na Lei 20/2021, que describimos con anterioridade, non parecen suficientes, nin á nosa doutrina xurídica nin ao Tribunal de Xustiza.

A definición dos distintos supostos de interinidade que regula o artigo 10 do EBEP, tras esa reforma, é correcta. Tamén o é a regulación das causas de cesamento, en función do tipo de interinidade. Non así a das consecuencias da extinción da interinidade por vacante, que non pecha a porta de todo á súa prolongación indebida. Por un lado, establécese que o interino por vacante cesa como moito aos tres anos do seu nomeamento, pero por outro dispónse que esa relación pode prorrogarse se hai convocado

⁵² As destacadas sentenzas do Tribunal de Xustiza que recoñecen esa posibilidade resolven algunhas cuestións prexudiciais, que se fundan nunha descrición pouco rigorosa da lexislación interna e de como se aplica. Así o pon de relevo, por exemplo, o citado Auto do Pleno da Sala Cuarta do Tribunal Supremo do 30 de maio de 2024, que solicita aclaracións ao declarado na STXUE do 22 de febreiro de 2024. No devandito auto, o Tribunal Supremo realiza unha exposición do dereito interno que desmente algúns datos relevantes e explicacións contidos na cuestión prexudicial formulada polo Tribunal Superior de Xustiza de Madrid, que deu lugar a esa última sentenza do Tribunal de Xustiza.

un proceso selectivo en que se incluíse a mesma praza e mentres este se tramita, así como que, se a convocatoria queda deserta, se pode proceder a outro nomeamento de interino. Non se precisa en ningunha parte que este novo nomeamento non pode recaer na mesma persoa, de forma que poderían encadearse dúas ou máis relacións temporais por vacante, que é un dos supostos típicos de abuso.

A lei debía ter sido máis drástica ao respecto. Debería ter precisado por exemplo, que, se transcorridos tres anos –ou quizais menos– desde que a vacante empezou a desempeñarse de xeito interino, non foi convocada a praza, ou se a correspondente convocatoria non se resolve nun prazo máximo, a vacante queda automaticamente amortizada⁵³, ao que podería engadirse unha previsión, como aquela da lexislación italiana que menciona a *Sentenza Santoro* do Tribunal de Xustiza, que penaliza a Administración ou ente público culpable coa prohibición de convocar novos procesos selectivos para cubrir prazas similares durante un tempo prudencial. Noutras palabras, e chegadas tales circunstancias, ou persoal fixo ou nada. Quizais a algúns esta medida lles poida parecer demasiado drástica, pero nestas materias xa sabemos a onde conduce a indulxencia na letra da lei ou na xurisprudencia.

Polo demais, o aspecto menos logrado da reforma de 2021 é o que se refire ás medidas de control das irregularidades que permiten o abuso da temporalidade, como xa se sinalou. Que se declare a nulidade de pleno dereito das decisións ilegais que se adopten ao respecto é algo que ten efectos prácticos limitados. Que a Administración se vexa abocada a aboarlles algunhas indemnizacións aos empregados que sufrisen abuso da temporalidade é algo que non lles quitará o sono aos dirixentes políticos e directivos públicos.

O único que funciona son as responsabilidades persoais dos que teñen a competencia para decidir e, por acción ou omisión, favorecen os abusos. O Informe da Comisión para a preparación e abuso do EBEP propuxo ao respecto que a lei establecese o deber automático de informar sobre a posibilidade legal de prolongar, de modo expreso ou tácito, calquera situación de interinidade ou contratación temporal de persoal ao órgano ou funcionario encargado do asesoramento xurídico da Administración, ente ou departamento correspondente, a fin de que a autoridade ou cargo público competente adopte baixo a súa propia responsabilidade a resolución que proceda. Esta responsabilidade podería chegar a ser, “se é o caso, penal”, segundo indica o propio informe da Comisión. Outra fórmula sería facultar para impor multas coercitivas persoais, ao xeito en que figura nos artigos 48.7 e 112 da Lei da xurisdición contencioso-administrativa, aos xuíces e tribunais que tramitasen un recurso contra calquera actuación ou omisión administrativa irregular que implicase a prolongación indebida da temporalidade, interposto por calquera tipo de suxeito lexitimado.

Creo que a mera mención no texto da lei a posibles responsabilidades penais ou económicas podería ser unha medida disuasoria eficaz. Pero dubido sinceramente

⁵³ Isto, por certo, non é unha novidade, pois constitúe unha recomendación en que coinciden os informes sobre a temporalidade no emprego público do Defensor do Pobo de 2003, do Consello Económico e Social de 2004 e da Comisión para a preparación e o estudo do EBEP de 2005, todos eles xa citados.

que o lexislador as queira considerar, salvo que se vexa apertado desde as instancias europeas.

En fin, cabe pensar noutras medidas que indirectamente poderían contribuír a resolver ou a minorar o problema da temporalidade non só abusiva, senón tamén excesiva do noso emprego público. Unha delas pasa por desenvolver a planificación de recursos humanos nas administracións de maior dimensión: a Administración do Estado e das comunidades autónomas e os entes que dunha e outra dependan, incluíndo os servizos de saúde, así como nos municipios de gran poboación e outros entes locais asimilados. Algo se avanzou ao respecto nos últimos anos, aínda que de maneira moi lenta e parcial. Planificar na materia non é doado e require dispor de órganos ou unidades administrativas de xestión de recursos humanos suficientemente reforzados.

Ao mesmo tempo, cómpre reformar o noso sistema ordinario de selección para o ingreso na función pública, que é demasiado lento e burocrático, moi pouco áxil en xeral. Non é este lugar para afondar na cuestión, sobre a que existe un debate estendido, algúns informes oficiais e algunhas propostas ou proxectos. Pero que topa cunha enorme inercia burocrática e non poucas resistencias ao cambio. As simples previsións contidas na Lei 20/2021 ao respecto son demasiado xenéricas e por iso escasamente efectivas, aínda que van na boa dirección. Xunto á súa plasmación na lexislación e na práctica propia de cada Administración, sería necesario impor prazos estritos e máis breves de tramitación. Por exemplo, reducir o prazo legal de desenvolvemento da oferta de emprego público, establecer prazos máximos de finalización dos procedementos selectivos, e prazos máximos entre proba e proba, e para o nomeamento dos aprobados⁵⁴. A lei debería dispor tamén que o transcurso dos ditos prazos, sen causa xustificada e inevitable, determina a caducidade do proceso selectivo, como xa sucede co desenvolvemento da oferta de emprego público. É obvio que nestas materias á nosa lexislación de emprego público ou función pública lle queda unha ampla marxe de mellora.

⁵⁴ Algunhas destas fórmulas para facer efectivos os principios de axilidade e celeridade dos procesos selectivos recolléronse, por certo, na máis recente lexislación de función pública. Así na Lei da función pública valenciana de 2021; no Real decreto-lei 6/2023, polo que se refire á Administración do Estado, e ultimamente no Decreto 254/2025, do 25 de novembro da Generalitat de Cataluña.