



Revista Galega de Administración Pública, EGAP
Núm. 70_xullo-decembro 2025 | pp. 287-313
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

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 Derecho Administrativo
Universidad 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: Emrego 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 ALGUNOS DATOS RELEVANTES

La excesiva temporalidad del empleo en nuestras administraciones públicas constituye un problema importante y persistente.

Es difícil conocer cifras exactas y actualizadas sobre la dimensión del problema. Los últimos datos desagregados del INE que he podido encontrar se refieren al segundo trimestre de 2024 y arrojan un resultado de más de 979.000 empleados temporales en el sector público, lo que vendría a representar aproximadamente el 28 por 100 del número total de efectivos, que estaría próximo a tres millones y medio, computando todos los entes de ese sector público (según otras fuentes, el 28,8 por 100 en mayo de 2025)¹. La mayor parte de esos empleados temporales – más de 600.0000 – serían funcionarios interinos y otras categorías asimiladas, como el denominado personal eventual de los servicios de salud, y el resto, trabajadores con contrato laboral.

En términos absolutos y porcentuales, la tasa de temporalidad se ha reducido algo en los últimos años, debido a los procesos de estabilización de personal, pero tal reducción ha sido moderada. Contrastan esas cifras con la caída de la tasa de temporalidad en el sector privado que se ha producido en virtud de la última reforma de la contratación laboral, que eliminó los contratos por obra y servicio y convirtió a muchos empleados temporales en fijos discontinuos². Al parecer, con ello se ha conseguido bajar esa tasa de temporalidad hasta el 13,6 por 100 a mediados de 2025³, menos de la mitad de la existente en el sector público.

La distribución del empleo público temporal es muy desigual entre las distintas administraciones públicas y sectores. En el ámbito de la Administración del Estado o, más ampliamente, del sector público estatal, el porcentaje de empleados temporales es moderado, según todas las fuentes, y se sitúa en todo caso y en su conjunto por debajo del 8 por 100. Hace tiempo que es ya así, como se deduce de los datos del Boletín Estadístico que publica el Registro Central de Personal dos veces al año. Si computamos tan solo el ámbito de la Administración civil del Estado, excluyendo el personal de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, el boletín correspondiente a enero de 2025 registra una tasa del 10,6 por ciento de temporalidad⁴.

1 Los datos varían, no obstante, según la fuente.

2 Real decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, fundamentalmente.

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

4 Incluyendo solo el personal funcionario interino y con contrato laboral temporal al servicio de los ministerios, organismos autónomos y agencias estatales. No se incluyen las cifras de las entidades públicas empresariales y de las entidades privadas del sector público. En estos últimos entes, los empleados tienen contrato laboral, por lo que probablemente la temporalidad se haya reducido bastante en virtud de la aplicación de las últimas reformas del Estatuto de los trabajadores. Tampoco se incluyen en el cómputo los datos del personal eventual ni de los funcionarios en prácticas o en formación.

Por el contrario, la tasa de temporalidad sigue siendo muy elevada en el sector público de las comunidades autónomas. El citado Boletín Estadístico del Registro Central de Personal computa en enero de 2025 el 34,8 por 100 de sus efectivos en el grupo denominado “otro personal”, del que la mayor parte son funcionarios interinos y asimilados⁵, a lo que habría que sumar una parte del 15 por 100 del personal laboral que está al servicio de esas administraciones territoriales. Con seguridad, la citada tasa supera con creces el 30 por 100 en el sector público autonómico. Hay que tener en cuenta que en este ámbito se encuadran dos de los sectores en los que se ha detectado históricamente mayor número de personal temporal, los servicios de salud y la enseñanza no universitaria⁶. Son los dos ámbitos del empleo público que sobresalen por encima de los demás, con cerca o más de medio millón de efectivos en cada caso. Son dos servicios esenciales que deben prestarse con absoluta regularidad, lo que implica la necesidad de cubrir en todo momento bajas, ausencias y vacantes. Con independencia de los problemas de gestión de personal, probablemente en estos sectores una parte significativa de la temporalidad tiene carácter estructural o es difícilmente evitable. Otro servicio de competencia autonómica con alta tasa de temporalidad es de la enseñanza universitaria, aunque en este caso son responsables las propias universidades públicas, en función de su autonomía⁷.

En el caso de las entidades locales, el porcentaje de funcionarios interinos es mucho más reducido. El Boletín Estadístico del Registro Central de Personal de enero de 2025 solo computa un 16 por 100 de los efectivos en la rúbrica de “otro personal”, que incluye también los empleados eventuales o de confianza política, particularmente numerosos en la Administración local. Ahora bien, la mayor parte de los empleados de la misma -un 46 por 100- siguen teniendo contrato laboral, pese a las últimas reformas legales⁸, y entre ese personal la tasa de temporalidad debe ser elevada, pues la contratación se realiza en muchos casos para desarrollar programas temporales o incluso actividades de refuerzo estacional. Aunque quizá la aplicación a este personal de las recientes reformas laborales haya servido en cierto modo para reducir la temporalidad, al menos nominalmente⁹.

Otro ámbito en el que suele registrarse un alto porcentaje de temporalidad es en la Administración de justicia, particularmente en los niveles de personal administrativo

5 No obstante, se incluyen en este concepto de “otro personal” el eventual de confianza política y el grupo de personal funcionario o estatutario en prácticas o en formación, relativamente numeroso en algunos sectores, como el de los servicios de salud.

6 Es significativo, por ejemplo, que en el ámbito de la docencia no universitaria de competencia de la Administración General del Estado –en su gran mayoría profesores de los centros docentes de Ceuta y Melilla– la tasa de temporalidad supere el 22 por 100, el doble que la del resto de la Administración civil estatal.

7 En el ámbito de las universidades, se trata en su mayor parte de personal vinculado por contratos laborales temporales de régimen especial: ayudante doctor, profesor asociado, profesor sustituto, profesor emérito, profesor permanente laboral, profesor visitante y profesor distinguido (arts. 77 a 84 de la Ley orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del sistema universitario).

8 Me refiero ahora a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, que muestra la preferencia por el régimen de la función pública en el empleo local y amplía la reserva de puestos de trabajo para funcionarios.

9 Sería ilustrativo conocer, por ejemplo, cuántos trabajadores con contrato temporal de los entes locales han pasado a tener contrato de fijo discontinuo.

y auxiliar¹⁰. Inclusive el porcentaje de jueces sustitutos y magistrados suplentes, que la exposición de motivos del reciente Proyecto de Ley Orgánica para la ampliación y fortalecimiento de las carreras judicial y fiscal¹¹ calcula en el 16,86 por 100, representa una cifra elevada para el tipo de función de que se trata.

En fin, entre los datos disponibles, que se deducen del Boletín Estadístico del Registro Central de Personal, merece la pena destacar también que más del 70 por 100 del empleo público temporal está constituido por mujeres, un porcentaje muy superior al del conjunto de las empleadas públicas, aunque estas sean ya mayoría frente al personal de sexo masculino en el total del empleo público.

2 LAS CAUSAS DEL PROBLEMA

Son varias las causas que explican esta anomalía y algunas vienen de lejos. Como he señalado en otro lugar¹², antes de la instauración del vigente sistema constitucional, el número de empleados públicos interinos o con contrato de duración determinada era muy reducido, salvo en algún servicio, como el de las universidades públicas. Por aquel entonces la Administración pública española era mucho más reducida que en la actualidad, prestaba muchos menos servicios, y contaba con una configuración más estable. Desde finales de los años setenta del pasado siglo y durante la década posterior, los grandes servicios públicos –sanidad y educación en particular– crecieron exponencialmente, se creó una extensa red de servicios sociales que antes no existía, se pusieron en pie las nuevas administraciones autonómicas y las entidades locales asumieron nuevas funciones y adoptaron múltiples iniciativas en favor de los vecinos. Para ello se requería con urgencia mucho más personal y así, en poco más de una década, el empleo público aumentó en casi un millón de efectivos¹³. Dada la rigidez y la lentitud de los procesos de selección de funcionarios al uso, se optó en gran medida por reclutar nuevos interinos y contratar personal laboral, lo que resultaba más fácil y rápido. Favoreció este proceso, por un lado, el hecho de que los traspasos de funcionarios de la Administración del Estado a las nacientes comunidades autónomas quedaron lejos de cubrir sus necesidades. En consecuencia, la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del proceso autonómico (art. 25.2.b)¹⁴, habilitó a las administraciones autonómicas a nombrar personal interino para cubrir las vacantes mientras no se pudieran nombrar o destinar funcionarios de carrera. Poco después, la Ley 30/1984, de 4 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública

10 Según el Boletín Estadístico del Registro Central de Personal, el 26 por 100 aproximadamente de los empleados de la Administración de justicia en el ámbito del Estado pertenecen al grupo de "otro personal", del que la mayoría son funcionarios interinos.

11 Presentado en el Congreso de los Diputados en fecha 16 de mayo de 2025. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, núm. 59-1, 22 de mayo de 2025.

12 M. SÁNCHEZ MORÓN, *El régimen jurídico de los funcionarios interinos*, Aranzadi, 2020, al que me remito para quien desee completar esta explicación.

13 Según los datos del Registro Central de Personal, en 1980 se computaba un número aproximado de 1.400.000 empleados públicos y en 1990, más de 2.300.000.

14 Recuérdese que esta ley tenía su precedente en la Ley orgánica de armonización del proceso autonómico de 1981 (la célebre LOAPA), declarada parcialmente inconstitucional por la STC 76/1983, de 15 de agosto, pero no en la parte que aquí interesa.

(LMRFP), permitió de manera muy amplia la contratación de personal en régimen laboral por las administraciones públicas. Esta fue la opción preferida por la mayoría de las corporaciones locales, que se confirmaría también en la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases de régimen local (LBRL)¹⁵. Una parte muy importante de los nuevos contratados laborales de las entidades locales lo fue con carácter temporal, sea porque sus recursos presupuestarios limitaban la extensión de las plantillas, sea porque dichas contrataciones se financiaban con cargo a programas temporales financiados por otras administraciones, o por otro tipo de causas menos confesables.

La celeridad y la discrecionalidad con que se podía nombrar ese nuevo personal temporal, frente al formalismo garantista y la duración de los procesos de selección de funcionarios de carrera –y después también del personal laboral fijo–, inclinaron a muchos dirigentes y gestores públicos hacia aquellas vías de acceso al empleo público. Y eso generó cierto tipo de hábitos que se han mantenido hasta nuestros días, en unos casos más y en otros menos. Sin duda, esta es una de las causas, si no la más importante, del incremento de la temporalidad en el empleo público, que se ha venido produciendo desde entonces. Otra es la falta de planificación de recursos humanos en el conjunto de nuestras administraciones, pues, aunque dicha planificación está prevista en la ley desde 1993 (Ley 22/1993) y pretendió ser impulsada por el EBEP de 2007 (art. 69), son muy pocas las administraciones o los gobiernos que la han puesto en práctica. Es mucho más frecuente la improvisación en estos asuntos, para responder en cada momento a las necesidades de personal que van surgiendo, lo que favorece sacar partido de las bolsas de interinos o apostar por el nombramiento puntual o por la contratación urgente de personal, o incluso por la prórroga, a veces reiterada o indefinida, de las relaciones y contratos de duración determinada.

En fin, a partir de 1995 se creó un obstáculo legal más para la consolidación de las plantillas de personal fijo, determinado por la introducción en las leyes generales de presupuestos del Estado, con carácter vinculante, de las llamadas tasas de reposición de efectivos, con el propósito de controlar la expansión del gasto público. Desde entonces las distintas administraciones públicas no han gozado de libertad o de autonomía para crear o mantener todos los puestos de trabajo que consideraban necesarios. No obstante, las propias leyes de presupuestos incluían la válvula de escape, al permitir el nombramiento o la contratación de personal en régimen temporal para proveer las necesidades urgentes e imprescindibles, conceptos estos que cada Administración pública podía interpretar a su gusto. Las citadas tasas de reposición se regularon año tras año, y a partir de la crisis económica y de las finanzas públicas de 2010 de manera mucho más estricta, hasta prohibir en los primeros ejercicios posteriores a esa crisis la asunción de nuevo personal, con escasas excepciones. Hay quienes, por ello, quizá de manera interesada, imputan a esas decisiones del legislador el extraordinario incremento de la temporalidad en el empleo público que se ha producido en nuestro país. Pero es solo una de las causas y, a mi juicio, no la más

¹⁵ De hecho, y como es sabido, la Ley de bases del régimen local, en su redacción original (art. 92), reservaba a funcionarios públicos funciones muy indefinidas, más allá de las atribuidas a los cuerpos o escalas de funcionarios con habilitación de carácter nacional, lo que dio pie a un amplio uso de la contratación laboral en el empleo público local.

importante. De hecho, la temporalidad ha seguido creciendo también en los últimos años, cuando se han suavizado, hasta casi desaparecer, los rigores presupuestarios de las tasas de reposición.

El exceso de las relaciones precarias o de duración determinada en el empleo público fue ya objeto de denuncia y de crítica en dos informes oficiales a principios del siglo, uno del Defensor del Pueblo de 2003¹⁶ y otro del Consejo Económico y Social de 2004¹⁷. En aquel momento la tasa de temporalidad pasaba del 20 por 100 en el conjunto de las administraciones públicas y alcanzaba cotas del 25 o del 27 por 100 en la educación no universitaria y en los servicios de salud. También la Comisión para el estudio y preparación del EBEP abordó el problema en su Informe de 2005¹⁸ y propuso un conjunto de medidas legales para paliarlo, que solo en parte y un tanto descafeinadas se llevaron a la letra de la ley. Poco se hizo, en realidad, para solucionar la cuestión en los años sucesivos y, por ello y por las demás razones ya expuestas, el problema del exceso y del abuso de la temporalidad se agravó, hasta alcanzar tasas superiores al 30 por 100 en el conjunto del sector público e incluso muy superiores en algunos servicios y áreas.

Conviene, no obstante, antes de seguir, diferenciar esos dos términos: por un lado, el exceso, incluso desmedido, y por otro el abuso de la temporalidad, algo que es importante en términos jurídicos. Hablamos de exceso cuando el número o porcentaje de empleados con vínculo de duración determinada es superior a lo razonable. Esa es no solo una anomalía, sino también una situación contraria al principio de buena administración y a los objetivos de la legislación europea en la materia, como se dirá enseguida, para la que la relación normal de trabajo, tanto en el sector público como en el privado, debe ser la de carácter fijo o estable.

El abuso se produce, en cambio, en aquellos casos concretos en que una o varias relaciones temporales se prolongan de manera injustificada. Esto tiene lugar siempre que el empleador prolonga indebidamente una relación de duración determinada o encadena varios nombramientos o contratos de este tipo para el desempeño de tareas o necesidades que tienen carácter estructural. No depende solo, pues, del transcurso del tiempo en situación de precariedad, tal como reconoce la jurisprudencia, tanto europea (desde la STJUE de 26 de enero de 2012, *Küküc*) como española¹⁹. Por ejemplo, una interinidad por sustitución del titular de un puesto de trabajo que no lo desempeña pero tiene reserva de plaza puede prolongarse mucho tiempo sin constituir una relación abusiva, ya que está justificada. Por el contrario, la prolongación, aun por tiempo más limitado, de una interinidad por vacante, debido a que la misma no se cubre con un titular fijo, por imprevisión o negligencia o conveniencia de la Administración, constituye una clara y típica relación abusiva. Como subraya toda

16 Defensor del Pueblo, *Funcionarios interinos y personal eventual: la provisionalidad y temporalidad en el empleo público*, 2003.

17 Consejo Económico y Social, *La temporalidad en el empleo público*, Informe 3/2004.

18 *Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto básico del empleado público*, INAP, abril de 2005, págs. 57-62.

19 Véanse, por ejemplo, las SSTS de 19 de febrero de 2025, rec. 1602/2024; de 25 de febrero de 2025, rec. 4436/2024; de 9 de septiembre de 2025, rec. 3828/2023; de 22 de octubre de 2025 (rec. 6694/2023), y de 5 de noviembre de 2025 (rec. 3106/2022), por citar algunas recientes.

la jurisprudencia, se trata de una cuestión que debe resolverse caso por caso. Pero lo decisivo es que la Administración pretenda resolver con relaciones temporales sus necesidades estructurales, cuando puede y debe adoptar las decisiones para satisfacerlas con personal fijo²⁰.

Esto último se ha producido de manera bastante habitual y extendida en nuestro sector público. En parte quizá porque las normas legales que han regulado las causas de interinidad o temporalidad de las relaciones de empleo público no han sido tan estrictas como hubiera sido deseable. Pero sobre todo porque las reglas existentes no se han cumplido en muchos casos, demasiados, sin que el ordenamiento contemplara unas mínimas medidas de control para hacerlas cumplir efectivamente. Así, son muchas las administraciones, no solo locales o entes instrumentales, que no han aprobado ni aprueban cada año su oferta de empleo público. En otros casos no se convocan ni tramitan con diligencia los procesos selectivos. En fin, se ha incumplido sistemáticamente la obligación que impuso el artículo 10.4 del EBEP a todas las administraciones públicas de incluir las vacantes en la oferta de empleo público del mismo ejercicio en que se producen o del siguiente, o bien amortizarlas. Aunque en un primer momento el Tribunal Supremo pareció sancionar con rigor esa práctica²¹, con posterioridad la vino a justificar, puesto que declaró que la totalidad de las plazas vacantes no podían incluirse en la siguiente oferta de empleo, debido a las tasas de reposición establecidas por las leyes anuales de presupuestos. Pero en estos casos no concluyó que las vacantes imposibles de cubrir debían ser amortizadas sin más, de manera que propició la continuidad de las relaciones de interinidad, incluso abusivas²².

3 LA LUCHA CONTRA LA TEMPORALIDAD EXCESIVA Y ABUSIVA

En mi opinión, son muchas las administraciones públicas, es decir, sus dirigentes y gestores, que se han encontrado cómodos con esa situación de extendida temporalidad, ya que siempre es más fácil, burocráticamente hablando, e inclusive suele ser menos conflictivo echar mano, caso por caso, de un nombramiento provisional o de un contrato temporal o bien prolongarlo que seleccionar a un nuevo funcionario de carrera. Tampoco suele ser sencillo, o al menos no lo es siempre, poner fin a una relación de temporalidad en el sector público, algo a lo que normalmente los afectados se resisten. Muchos de ellos han preferido y prefieren, en realidad, mantener su puesto

20 Para más precisiones, me remito de nuevo a mi libro *Régimen jurídico de los funcionarios interinos*, cit., págs. 121 y ss.

21 Véase la STS, Sala Tercera, de 29 de octubre de 2010 (rec. 2448/2008). Esta sentencia consideró contrario al artículo 23.2 CE que las ofertas de empleo público no incluyeran todas las vacantes existentes, permitiendo la prolongación de las situaciones de interinidad o temporalidad, a las que no se accede siempre mediante criterios de mérito y capacidad, al menos tan estrictos y controlables como en el caso de los procedimientos de selección de personal fijo, en particular funcionario de carrera. Para más precisiones, me remito 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 Véanse las SSTs, Sala Tercera, de 2 de diciembre de 2015, rec. 401/2014, y de 25 de septiembre de 2017, rec. 363/2016, entre otras.

de trabajo precario a tener que participar en un proceso de selección competitivo para alcanzar la condición de personal fijo. A esto hay que añadir que las organizaciones sindicales suelen apoyar este planteamiento, con lo que, dado que no es posible la conversión automática de un empleado público temporal en funcionario de carrera o contratado laboral fijo, terminan por favorecer lo que, paradójicamente, podríamos denominar la estabilidad (relativa) de las relaciones temporales.

La traducción jurídica más acabada de esta paradoja fue la creación jurisprudencial de la figura del contratado laboral indefinido no fijo, por obra de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, a partir de la STS de 7 de octubre de 1996 (rec. 3307/1995) y, sobre todo, de la SSTS del Pleno de la Sala de 21 de enero de 1998 (reces. 315 y 317/1997). Figura esta siempre controvertida y objeto de matizaciones posteriores por la propia Sala Cuarta²³, fue incorporada no obstante al EBEP en su artículo 8.2. En sustancia, como es sabido, quien alcanza esa condición, en virtud de sentencia judicial y debido a que su relación laboral temporal se ha prolongado de modo irregular, tiene derecho a permanecer en su puesto de trabajo mientras no sea cubierto por personal fijo, a resultas del correspondiente proceso selectivo basado en los principios de igualdad, mérito y capacidad. Esta doctrina fue, a su vez, trasladada a las relaciones de interinidad de derecho administrativo por dos SSTS de la Sala Tercera de 26 de septiembre de 2018 (reces. 785 y 1305/2017)²⁴.

Así las cosas, el factor desencadenante de las medidas para combatir el exceso y el abuso de la temporalidad en el empleo público ha sido la interpretación y aplicación que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha hecho de la Directiva 1999/70/CE, que recoge el Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada firmado por los agentes sociales europeos (CES, UNICE y CEEP)²⁵. Partiendo de la base de que las relaciones ordinarias de trabajo en el ámbito de la Unión Europea deben ser de carácter temporalmente indefinido, como se ha dicho, el citado acuerdo marco establece dos tipos de previsiones, unas relativas a la prohibición de discriminación en las condiciones de empleo de los empleados con una relación de duración determinada (art. 4) y otras que tienen por finalidad impedir el abuso de la temporalidad (art. 5).

Por lo que se refiere al objetivo de igualar las condiciones de empleo, cualquiera que sea la duración del vínculo profesional y evitar toda discriminación, se ha avanzado un largo trecho en los últimos años, a golpe de sentencia y, en algunos aspectos, con posterior confirmación en la letra de la ley. En la actualidad los empleados públicos temporales gozan del mismo régimen retributivo que los de carácter fijo y tienen prácticamente los mismos derechos, incluido el derecho a una carrera profesional mientras sigan al servicio de la Administración, salvo el derecho a la inamovilidad en el empleo y otros incompatibles con su condición, como el de participar en concursos

23 Sobre las idas y venidas de la jurisprudencia de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo en relación con la figura del indefinido no fijo y sus consecuencias, véase A. DESDENTADO BONETE, "Indefinidos no fijos: ¿una historia interminable o una historia terminada?", *Información laboral*, 10, 2018. Asimismo y de manera actualizada, E. DESDENTADO DAROCA, *Las relaciones laborales en las administraciones públicas*, 5.ª ed., Bomarzo, 2024, págs. 84 y ss.

24 Me remito al comentario de las mismas que expuse en "La consagración del funcionario administrativo indefinido", *Revista de Administración Pública*, 208, 2019.

25 Sobre la jurisprudencia del TJUE que aplica la Directiva 1999/70/CE al ámbito del empleo público, véase J. FUENTETAJA PASTOR, *Función pública y Derecho europeo*, Civitas, 2018, págs. 139 y ss.

de traslado²⁶. También les son aplicables la mayoría de las situaciones administrativas propias de los funcionarios o reconocidas por convenio al personal laboral fijo, incluida la situación de servicios especiales con reserva del puesto de trabajo²⁷, salvo la excedencia por servicio en otras administraciones o entes del sector público y la excedencia voluntaria por interés particular²⁸.

Lo que aquí interesa es, sin embargo, la lucha contra el abuso y el exceso de la temporalidad. A estos efectos, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha sido fundamental y determinante en la búsqueda de soluciones por nuestros legisladores y nuestros propios tribunales. Pero no ha podido resolver definitivamente el problema, ni podría hacerlo, dado que los términos del Acuerdo marco no son concretos ni imponen a los Estados miembros la adopción de medidas precisas y determinadas para corregir los abusos de la temporalidad.

Recordemos que el citado artículo 5 del Acuerdo marco obliga a los Estados a establecer una o varias de las siguientes medidas: a) las razones objetivas que justifiquen la renovación de las relaciones de duración determinada; b) la duración máxima total de esas relaciones; c) el número máximo de renovaciones de tales contratos o relaciones de empleo. Asimismo, los Estados deben determinar en qué condiciones los contratos o relaciones de duración determinada se consideran sucesivos y celebrados por tiempo indefinido. Por lo demás, el Acuerdo marco no establece las consecuencias jurídicas del incumplimiento de esas obligaciones ni los efectos que debe llevar aparejado el abuso de la temporalidad. Menos aún impone obligaciones generales para reducir el exceso de empleo temporal en las administraciones públicas de cada país.

Desde mediados de la pasada década, el Tribunal de Justicia empezó a dictar sentencias en las que declaraba que la legislación y la práctica administrativa española en la materia vulneraban el Acuerdo marco, ya que permitían de hecho la prolongación indebida o abusiva de las relaciones de empleo en los casos que contemplaban y no establecían medidas suficientemente útiles y eficaces para evitarla. Fueron las primeras la STJUE de 13 de marzo de 2014, *Márquez Somoano* (C-190/13), la STJUE de 14 de septiembre de 2016, *De Diego Porras* (C-596/14), cuya doctrina corrigió en parte otra sobre el mismo caso de 21 de noviembre de 2018 (C-619/17), y dos SSTJUE de 16 de septiembre de 2016, en los casos *Martínez Andrés y Castrejana López* (C-184/17 y C-197/15, acumulados) y *Pérez López* (C-16/15).

Esas sentencias estimularon el debate en el ámbito político y jurídico y dieron alas a quienes pugnaban por la conversión automática de las relaciones temporales abusivas en relaciones de carácter fijo, ya fueran de naturaleza administrativa o funcional, o bien de naturaleza laboral o contractual. Algunos órganos judiciales se mostraron proclives a esta solución en casos de prolongación irregular y dilatada de relaciones de interinidad o como indefinido no fijo. Y se plantearon nuevas cuestiones prejudiciales, resueltas por sentencias en las que el Tribunal de Justicia venía

26 Me remito, sobre el particular, a M. SÁNCHEZ MORÓN, *Régimen jurídico de los funcionarios interinos*, cit., págs. 65 y ss.

27 Desde la STJUE de 20 de diciembre de 2017, *Vega González* (As. C-158/16).

28 Incluso estos últimos supuestos admiten matices en el caso de los interinos de larga duración y empleados laborales indefinidos no fijos. Me remito igualmente a M. SÁNCHEZ MORÓN, *Régimen jurídico de los funcionarios interinos*, cit., págs. 87 y ss.

a ratificar que la legislación española no ofrecía remedios suficientes, preventivos y sancionadores, para garantizar la aplicación efectiva de los objetivos del artículo 5 del Acuerdo marco. No obstante, dado que esta cláusula no es precisa ni incondicional y carece de efecto directo, no puede ser invocada para dejar sin vigencia una norma de derecho interno supuestamente contraria, sin perjuicio del deber de realizar una interpretación de la legislación nacional en un sentido conforme a las exigencias de la Directiva 1999/70/CE²⁹.

Finalmente, la STJUE de 22 de febrero de 2024, Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid (C-59/22, C-119/22 y C-159/22), resolviendo una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, con escasa precisión, por cierto, declaró que *“a falta de medidas adecuadas en el Derecho nacional para prevenir y, en su caso, sancionar, con arreglo a la cláusula 5 [del Acuerdo marco], los abusos derivados de la utilización sucesiva de contratos temporales, incluidos los contratos indefinidos no fijos prorrogados sucesivamente, la conversión de esos contratos temporales en contratos fijos puede constituir tal medida. Corresponde, en su caso, al tribunal nacional modificar la jurisprudencia nacional consolidada, si esta se basa en una interpretación de las disposiciones nacionales, incluso constitucionales, incompatibles con los objetivos de la Directiva 1999/70/CE y, en particular, de dicha cláusula 5”*.

Pese a las expectativas abiertas por esta última sentencia, la Sala Cuarta del Tribunal Supremo entendió, en Sentencia de 4 de abril de 2024 (rec. 4962/2022), que el Tribunal de Justicia consideraba como una medida posible, pero no obligatoria, la conversión automática en fijas de las relaciones de empleo público laborales temporales abusivas, y que esta solución no es posible en nuestro derecho, puesto que colisiona con el derecho fundamental de los ciudadanos a la igualdad en el acceso a los empleos públicos (arts. 14 y 23.2 CE). El pleno de la misma sala acordó además, por Auto de 30 de mayo de 2024 (rec. 5544/2023), plantear nueva cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia, solicitando aclaraciones a la citada Sentencia de 22 de febrero de 2024.

Tampoco la Sala Tercera del Tribunal Supremo ha aceptado nunca la conversión automática de la condición de funcionario interino en funcionario de carrera por el transcurso del tiempo, inclusive si la prolongación de la interinidad se revela irregular o abusiva, pues entiende que ello infringiría el artículo 23.2 de la CE, de manera que la medida que el Tribunal de Justicia considera posible para cumplir los objetivos de la Directiva 1999/70/CE, a falta de otras, no solo sería en nuestro Derecho una solución *contra legem*, sino también *contra Constitutionem*³⁰, todo lo cual es consecuente con la doctrina que ha mantenido de manera inveterada el Tribunal Constitucional, en el sentido de que *“en ningún caso puede convertirse ese tiempo efectivo de servicios en título de legitimación exclusivo que permita el acceso a la función pública de carácter permanente”* (STC 302/1993, de 21 de octubre). Esta conclusión parece, por lo demás,

29 En tal sentido, entre otras, SSTJUE de 19 de marzo de 2020, *Sánchez Ruiz y Fernández Álvarez* (C-103/18 y C-429/18), 11 de febrero de 2021, *M. V. y otros* (C-760-18), y 3 de junio de 2021, *IMIDRA* (C-726/19).

30 Últimamente, STS de 25 de febrero de 2025 (rec. 4436/2024), que responde a la interpretación que debe hacerse de la Directiva 1999/70/CE, a la luz de la jurisprudencia europea y nacional.

avalada por la STJUE de 13 de junio de 2024, Dirección General de Función Pública de la Generalitat de Catalunya (C-331 y 332/2022), según la cual, la conversión de contratos y relaciones de empleo temporal en relaciones fijas puede constituir, ciertamente, una medida adecuada para prevenir y sancionar los abusos, pero “*siempre que esa conversión no implique una interpretación contra legem del derecho nacional*”.

En cualquier caso, de la jurisprudencia europea deriva la necesidad de adoptar medidas eficaces para reducir la temporalidad en el empleo público, una exigencia cuyo cumplimiento ha venido reclamando a España la Comisión Europea, en su condición de garante de la aplicación del derecho de la Unión³¹. De ahí que en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), presentado por el Gobierno de España y evaluado favorablemente por la Comisión el 22 de junio de 2021, se incluyera en su componente 11, sobre reformas de la Administración pública, el compromiso de reducir la temporalidad en el empleo público. Un compromiso ineludible, por cuanto que el Reglamento (UE) 2021/241, de 12 de febrero, condicionaba la liberación de los fondos europeos para la financiación del PRTR al cumplimiento de los objetivos acordados.

4 LA RESPUESTA DEL LEGISLADOR: LA LEY 20/2021 Y SUS (AMBICIOSOS) OBJETIVOS

El Gobierno movió ficha y las Cortes aprobaron en ese mismo año la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, denominada “de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público”, con el objetivo explícito de reducir la “tasa de temporalidad estructural” por debajo del 8 por 100 en el conjunto de las administraciones públicas españolas. A tal efecto, la ley, cuyo preámbulo denota haber tenido muy en cuenta la jurisprudencia europea y nacional sobre la materia, apurando las posibilidades de esta última, opera en tres dimensiones: a) la adopción de medidas urgentes para rebajar la tasa de temporalidad existente, mediante procesos masivos de estabilización de empleo temporal; b) una regulación más precisa del régimen de interinidad, con la intención de evitar el exceso y el abuso en el futuro; y c) la voluntad declarada de impulsar una “cultura de la planificación” y mejorar la gestión de los recursos humanos en las entidades públicas.

Sobre el contenido de la citada ley y el análisis jurídico de la misma se ha escrito mucho y bien desde su publicación³². No es el propósito de este estudio abundar en ese análisis jurídico, sino más bien en los efectos y consecuencias de la ley y de sus medidas de aplicación, con el fin de determinar la situación en que nos encontramos en este momento y apuntar algunas propuestas de futuro.

31 Sobre las reclamaciones al Gobierno español de la Comisión Europea en esta materia, véase recientemente F. A. CASTILLO BLANCO, “Aproximación crítica a las posibles consecuencias de los procesos de estabilización en el empleo público”, *Documentación Administrativa*, 14, 2025.

32 Véase, 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 LOS PROCESOS DE CONSOLIDACIÓN DE EMPLEO TEMPORAL

La primera de esas medidas establecidas por la Ley 20/2021 no es, precisamente, una novedad en la historia de nuestras administraciones y de nuestro derecho de la función pública. Al contrario, la estabilización de empleo público precario acudiendo a este tipo de procedimientos, supuestamente excepcionales, es, como señalé en otro lugar, una historia interminable³³.

Antes de la Constitución, incluyendo el período de transición a la democracia, tuvieron lugar algunos procedimientos de integración de personal temporal o contratado en la función pública de carrera mediante turnos restringidos o bien *ex lege*, de manera automática o semiautomática. Los artículos 23.2 y 103.1 CE no permitían repetir esas experiencias, al garantizar, como un derecho fundamental, el acceso a la función pública en condiciones de igualdad, sobre la base de criterios de mérito y capacidad, que necesariamente debían ser evaluados a través de los correspondientes procesos selectivos³⁴.

Sin embargo, poco tiempo después empezaron a introducirse normas de excepción para dar respuesta a problemas puntuales. La primera de ellas figuraba en la Ley orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de reforma universitaria, cuya disposición transitoria novena pretendía acabar con el régimen de contratación administrativa temporal de profesorado universitario (PNN), tan extendido de hecho. Esta norma permitía la integración de dicho personal en los cuerpos de Profesor Titular de Universidad o de Escuela Universitaria mediante la simple superación de una “prueba de idoneidad”, no competitiva. No mucho después, la Ley 30/1984, de medidas para la reforma de la función pública, permitió a las comunidades autónomas que convocaran “pruebas específicas” para el acceso a la condición de funcionario de carrera de su personal contratado administrativo, pruebas en las que podían valorarse los servicios prestados como personal contratado e interino (disposición transitoria sexta). Algunas comunidades autónomas entendieron incluso que esta regla les permitía convocar pruebas o turnos restringidos para el acceso de este personal. Y, en todo caso, la citada disposición favoreció la difusión de los procedimientos de concurso-oposición, con valoración destacada de los méritos prestados como personal temporal.

Leyes posteriores, incluso del Estado, abundaron en este tipo de soluciones para la conversión de personal temporal en fijo. Así, por ejemplo, la Ley orgánica 1/1990, de 3 de octubre, general del sistema educativo (LOGSE), en su disposición transitoria quinta, y la Ley 16/2001, de 21 de noviembre, que abrió un proceso extraordinario de consolidación y provisión de plazas de personal estatutario de los servicios de salud,

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

34 Así lo vino a sancionar, sin duda para prevenir posibles prácticas en contrario, el artículo 27.2 de la Ley del proceso autonómico de 1983: “De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.2 de la Constitución, no podrá reconocerse un derecho preferente para ingreso en los cuerpos o escalas que creen las comunidades autónomas mediante la celebración de pruebas restringidas o por cualquier otro procedimiento de acceso, al personal contratado por aquellas con anterioridad a la aprobación de la legislación sobre el régimen estatutario de los funcionarios que se dicte en desarrollo del artículo 149.1.18.ª de la Constitución”.

amén de numerosas leyes de las comunidades autónomas. De hecho, la legislación sobre educación no universitaria (Ley orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación, en su disposición adicional 12.^a) y la legislación sanitaria (Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto marco del personal estatutario de los servicios de salud, art. 31) acabaron estableciendo el procedimiento de concurso-oposición, con valoración de los servicios prestados, como la vía de acceso ordinaria a la condición de funcionario de carrera o estatutario fijo.

El Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto básico del empleado público llamó la atención sobre la amplia utilización de este tipo de procedimientos para el acceso a la función pública de carrera, alertando de que estaba “poniendo seriamente en cuestión todo el sistema constitucional de garantías relativo al acceso al empleo público” e inclusive llevando a la quiebra elementos esenciales de ese sistema, como la oferta de empleo público anual. Criticaba dicho informe los procesos de consolidación de empleo temporal, ya en ese momento tan habituales en muchas administraciones, por cuanto “suponen en la práctica integrar, mediante cursos breves o pruebas muy simples, como personal fijo, en su mayor parte funcionario, a empleados que en su día fueron nombrados o contratados sin una verificación rigurosa de sus méritos y capacidades o sin ningún tipo de selección abierta”. A pesar de ello, la Ley 7/2007, de 12 de abril, que aprobó el Estatuto básico del empleado público, volvió a habilitar en su disposición transitoria cuarta nuevos procedimientos de consolidación de empleo temporal, en los que pudiera valorarse el tiempo de servicios prestados y la experiencia en los puestos de trabajo objeto de las convocatorias.

En fin, habida cuenta del sustancial incremento de la temporalidad que se produjo en los años posteriores al EBEP, años de aguda crisis económica y de las finanzas públicas y de reducción extraordinaria de las tasas de reposición, las leyes de presupuestos generales del Estado para 2017 y para 2018 habilitaron y regularon procesos generalizados de estabilización, que fueron el precedente inmediato de la Ley 20/2021.

El Tribunal Constitucional tuvo la oportunidad, desde hace tiempo, de pronunciarse sobre la constitucionalidad de estos procedimientos especiales de acceso a la función pública o, más en general, al empleo público y de fijar una doctrina al efecto. Así, y en primer lugar, el tribunal ha declarado en reiteradas ocasiones que, para resolver el problema de la temporalidad, no es lícito convocar pruebas de acceso restringidas o reservadas a quienes tienen la condición de empleado público interino o temporal. Esta jurisprudencia se estableció en la STC 27/1991, de 15 de marzo³⁵, y fue reiterada en las SSTC 151/1992, de 19 de octubre; 60/1994, de 28 de febrero; 16/1998, de 26 de enero, y 130/2009, de 1 de junio. Conforme a esa doctrina constitucional, el artículo 61.1 del EBEP estableció que los procesos selectivos de acceso al empleo público “tendrán carácter abierto” y garantizarán la libre concurrencia, con la única excepción de los procedimientos de promoción interna y de las medidas

35 Paradójicamente, sin embargo, esa sentencia aceptó la validez de esas pruebas “por una sola vez”, como un proceso “extraordinario e irrepitable”, para resolver el problema de interinidad generado por la creación de las nuevas administraciones autonómicas en los años posteriores a la aprobación de la Constitución, pero dejando claro que, en aplicación del principio de igualdad que consagra el artículo 23.2, dicho tipo de pruebas está proscrito con carácter general.

de discriminación positiva –en favor de los candidatos con discapacidad– previstas en ese mismo texto legal.

Por el contrario, el Tribunal Constitucional admitió la posibilidad de aplicar procedimientos de concurso–oposición en los que pudieran valorarse de forma específica los méritos por servicios prestados como personal interino o temporal. Eso sí, fijando unos límites a la aplicación y regulación de este tipo de procedimientos, que en todo caso deben tener carácter excepcional. En concreto, el tribunal determinó que dichos méritos solo podían valorarse en la fase de concurso, normalmente posterior a la de oposición, no pudiéndose utilizar la puntuación recibida en aquel para suplir las carencias de puntuación en la fase de oposición. Además, se declaró que la valoración de la fase de concurso no podía exceder de ciertos límites en el conjunto del proceso selectivo, siempre inferiores al 50 por 100, de manera que no pudiera determinar por sí sola el resultado del proceso selectivo. El *leading case* al efecto fue la STC 67/1989, de 18 de abril, cuyos criterios aplican, con suerte dispar, las SSTC 185/1994, de 20 de junio; 93/1995, de 19 de junio; 11/1996, de 29 de enero; 107/2003, de 2 de junio; 27/2012, de 1 de marzo, y 86/2016, de 28 de abril. El Tribunal Supremo ha mantenido y aplicado igualmente esta jurisprudencia en numerosas sentencias³⁶, jurisprudencia que también tiene su reflejo en el artículo 61.3 del EBEP. Solo en un caso particular, la STC 12/1999, de 11 de febrero, aceptó la constitucionalidad de un proceso de consolidación a través de un mero concurso de méritos, matizando que este procedimiento solo podía utilizarse lícitamente en situaciones excepcionales y “por una sola vez”³⁷.

La Ley 20/2021 tuvo en muy en cuenta esta jurisprudencia al diseñar el proceso extraordinario de estabilización de empleo, tal como se deduce expresamente de su preámbulo o exposición de motivos. De ahí el carácter excepcional que se otorga al mismo y la limitación del plazo para tramitarlo y resolverlo, hasta el 31 de diciembre de 2024. De ahí también que se prevean convocatorias abiertas y en ningún caso restringidas. De ahí, en fin, que en los procedimientos de concurso–oposición solo se permita valorar la fase de concurso hasta en un 40 por 100 del total. Ahora bien, la ley (art. 2.4) no solo establece que en la fase de concurso se tendrá en cuenta “mayoritariamente” la experiencia en el cuerpo, escala, categoría o equivalente de que se trate, sino que no fija límites de ningún tipo a esa valoración “mayoritaria”. Por otra parte, el legislador se apoya en el criticado precedente de la STC 12/1999, para permitir la convocatoria de concursos de méritos al objeto de estabilizar las plazas ocupadas con carácter temporal de manera ininterrumpida con anterioridad a 1 de enero de 2016. Y para la regulación concreta de los términos o bases generales de cada procedimiento y, en su caso, de cada convocatoria se remite a la negociación colectiva con los sindicatos, que desde siempre han defendido la consolidación como

36 Por poner solo un ejemplo, véase la STS, Sala Tercera, de 20 de febrero de 2020 (rec. 2397/2016), que confirma otra del Tribunal Superior de Justicia de Galicia.

37 Dicha sentencia fue objeto de crítica en la doctrina jurídica. Me remito sobre ello a mi comentario “Igualdad de oportunidades en el acceso a función pública y estabilización funcional de los interinos”, en *Revista Andaluza de Administración Pública*, 34, 1999.

fijos de quienes accedieron al empleo público como interinos o personal contratado en régimen temporal, con las menores trabas, condiciones o exigencias posibles.

Sobre la regulación de los procesos de estabilización prevista en la Ley 20/2021, surgieron desde un principio dudas de constitucionalidad³⁸. Pero lo cierto es que los órganos jurisdiccionales competentes no la han cuestionado hasta ahora y no parece probable que la vayan a cuestionar en el futuro. El Tribunal Constitucional no ha tenido la ocasión de pronunciarse, pues no se interpuso ningún recurso de inconstitucionalidad contra dicha ley³⁹ y solo se le ha planteado una cuestión de inconstitucionalidad, por parte de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, que fue finalmente inadmitida⁴⁰. El Tribunal Supremo, por su parte, sí ha tenido ocasión de plantear dicha cuestión, pues así se ha solicitado en varios recursos, pero ha declinado hacerlo, ya que no observa motivos de inconstitucionalidad en dicha ley, dada la grave y excepcional situación que pretende afrontar y resolver⁴¹. Sin duda, este factor ha pesado más en la jurisprudencia que la rigurosa aplicación de los límites constitucionales a los procesos de estabilización que venían fijando con anterioridad los dos altos tribunales.

Otra cosa son las normas generales y las convocatorias específicas que han aprobado las administraciones competentes para llevar a cabo los procedimientos selectivos de estabilización en cumplimiento de la Ley 20/2021. En la práctica, muchas de ellas, tal como era de temer, han hecho una interpretación de las reglas de la ley extremadamente generosa para con los interinos o con el personal contratado temporal interesado en participar en los concursos o procesos de concurso-oposición, valorando los méritos por sus servicios prestados en las plazas o puestos de trabajo correspondientes o en los servicios o administraciones convocantes muy por encima de los que pudieran alegar otros competidores. También se ha reducido el nivel de conocimientos a valorar en la fase de oposición, con el fin de facilitar su superación. El objetivo tanto de las organizaciones sindicales que han negociado las bases de estos procedimientos como, implícitamente, de muchas de las administraciones u organismos públicos afectados ha sido integrar en la función pública de carrera o dotar de un contrato por tiempo indefinido a quienes ya prestaban servicios en unas u otros con relación de duración determinada, fuese o no abusiva su situación.

La aprobación de las bases generales y de las convocatorias de los procesos de estabilización ha generado por ello una conflictividad relativamente elevada, como se deduce del número de sentencias de los órganos judiciales inferiores de lo contencioso-administrativo sobre la cuestión que pueden encontrarse en los repertorios. Con frecuencia, se han impugnado tales actos o disposiciones por la supuesta infracción de los artículos 23.2 o 14 CE, alegando la discriminación que supone valorar de

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

39 El Defensor del Pueblo rechazó expresamente interponerlo en Resolución de 24 de marzo de 2022.

40 C.I. 2796/2024, inadmitida por Resolución del Pleno del Tribunal de 28 de enero de 2025. Sobre ello, F. A. CASTILLO BLANCO, "Aproximación crítica...", cit., págs. 13-14.

41 SSTs de 20 de julio de 2023 (rec. 695/2022), 30 de octubre de 2023 (rec. 592/2022), 5 de febrero de 2024 (rec. 696/2022), 16 de julio de 2024 (rec. 675/2023), 3 de diciembre de 2024 (rec. 712/2022), etc.

distinta manera los servicios equivalentes prestados en la Administración o entidad convocante o en otras, o incluso en los servicios públicos de otros países de la Unión Europea, o bien como funcionario interino y como contratado laboral, o bien porque se ha vedado la participación en esos procesos, que son legalmente procedimientos abiertos, a personas que tenían ya la condición de funcionario de carrera o contratado fijo, etc.

En general, los tribunales parecen mostrar una consideración indulgente con las diferencias de puntuación de los baremos, que se suele justificar apelando al objetivo de reducción de la temporalidad propio de estas convocatorias⁴². Pero en ocasiones han entendido que las diferencias de valoración no están justificadas, bien porque discriminan en razón del vínculo profesional de los interesados⁴³, bien porque resultan manifiestamente desproporcionadas. Destaca en este sentido una primera Sentencia del Tribunal Supremo, de 26 de septiembre de 2024 (rec. 6920/2023), que confirma otra del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 14 de junio de 2023⁴⁴, estableciendo como doctrina que la distinción de valoraciones de los méritos contraídos al servicio de unas u otras administraciones u organismos “no puede superar el límite de lo tolerable”. No es, ciertamente, una doctrina precisa, dada la indeterminación del concepto jurídico en que se funda, aunque es de prever que sirva de precedente para resolver algunos recursos.

Con independencia de la batalla jurídica, que podría aun ser larga, es preciso examinar las consecuencias del proceso extraordinario de estabilización abierto por la Ley 20/2021. En declaración pública de 18 de diciembre de 2024, poco antes de la finalización del plazo legal de terminación de dicho proceso, el ministro de Transformación Digital y Función Pública cifraba en algo más de 321.000 las plazas de empleo público de duración indefinida cubiertas en virtud de los mismos. De ser así, la temporalidad se habría reducido aproximadamente en un 30 por 100 de la existente y en algo menos del 10 por 100 del conjunto de empleados públicos. Quiere ello decir probablemente que el número de plazas “a consolidar”, esto es, las que podríamos definir como de media o larga duración, ocupadas de manera temporal durante más de tres años, era inferior al que se calculó, ya que aquellas cifras no cuadran en absoluto con el objetivo de reducir al 8 por 100 la tasa de temporalidad en el empleo público, que fija expresamente la propia ley. Por otra parte, si atendemos a los últimos datos conocidos del INE y los que ofrece el Registro Central de Personal, en el año 2025 el índice de temporalidad se situaría por encima del 28 por 100, lo que

42 Un ejemplo paradigmático es la STSJ de Asturias de 15 de abril de 2025 (ROJ STSJAS 1150/2025), que justifica, en virtud de ese criterio, la diferencia de puntuación máxima alcanzable –70 por 40 puntos– por los interinos y temporales de la Administración convocante y por otros candidatos que prestaron servicio en otras administraciones nacionales o europeas.

43 Por ejemplo, STSJ de La Rioja de 3 de junio de 2024 (rec. 45/2023), que anula parcialmente las bases comunes de los procesos de estabilización aprobados por el Gobierno de esa Comunidad Autónoma, por cuanto no valoran por igual los méritos por servicios prestados como funcionario interino y como personal laboral en puestos o funciones equivalentes.

44 En el caso enjuiciado, las bases del concurso otorgaban una puntuación por los servicios prestados en el Servicio Gallego de Salud (Sergas) superior en más del doble a la reconocida por servicios equivalentes en los servicios de salud de otras Comunidades Autónomas. La STS de 22 de octubre de 2025 (rec. 8023/2024) reitera la doctrina de la señalada en el texto, considerando discriminatorio que se otorgue doble puntuación a los servicios prestados en el Sergas que a los prestados en otros servicios de salud. Matiza, no obstante, que es posible otorgar mayor puntuación a los primeros, siempre que la diferencia de trato sea reducida y proporcionada y esté debidamente motivada.

supone tan solo un 4 o 5 por 100 inferior a la existente en 2021. Obviamente, hay que entender que entre uno y otro año se han seguido incorporando al empleo público nuevos empleados con vínculo de duración determinada y en no escasa medida. Cabe recordar al efecto que la disposición transitoria tercera de la Ley 20/2021, bajo la rúbrica de “Medidas de seguimiento presupuestario”, permite expresamente a las administraciones públicas incorporar nuevo personal interino en las vacantes que se produzcan por jubilación y en “plazas de necesaria y urgente cobertura”. Eso sí, con la condición de que dichas plazas se incluyan en la oferta de empleo público del mismo ejercicio o del siguiente, una condición que, como sabemos, nunca se ha cumplido con regularidad.

El proceso extraordinario de estabilización ha permitido, sobre todo, convertir en fijos a un alto número de empleados públicos temporales, mediante procedimientos desiguales y, en la práctica, escasamente “selectivos”, es decir, configurados de tal manera que se hacía difícil distinguir, si se me permite la expresión, “el grano de la paja”. Non obstante, si se compara con el objetivo cifrado, se ha saldado con un relativo fracaso.

6 PREVENIR EL ABUSO Y EL EXCESO DE TEMPORALIDAD

Como se ha dicho, la segunda finalidad de la Ley 20/2021 fue evitar que se reprodujera en el futuro o que se agravara el problema de la excesiva temporalidad y el abuso de las relaciones jurídicas de duración determinada en el empleo público. Para ello, la ley incluyó una nueva regulación de la figura del funcionario interino, modificando el artículo 10 del Texto Refundido del EBEP, así como una serie de medidas destinadas al control de la temporalidad en el empleo público, añadiendo al efecto una disposición adicional decimoséptima al mismo texto refundido.

La nueva regulación del funcionario interino no se aparta demasiado de la hasta entonces vigente. Se contemplan los cuatro supuestos clásicos de interinidad: por vacante, por sustitución, por programas temporales y de refuerzo, ampliándose, por cierto, la duración máxima de esta última modalidad, hasta nueve meses dentro de un plazo de dieciocho meses. La mayor novedad atañe a las causas de cese, en particular al cese de los interinos que ocupan plazas vacantes de funcionario. El legislador ha tomado nota del habitual incumplimiento del mencionado artículo 10.4 del EBEP, que es una de las principales causas, aunque no la única, de la prolongación indebida y el abuso de la interinidad. Por ello fija taxativamente el plazo máximo de tres años para el cese de la relación de interinidad, a contar desde el nombramiento del interesado como funcionario interino. Cumplido ese plazo máximo, la vacante solo puede ser desempeñada por un funcionario de carrera, salvo que se amortice, como es obvio.

Sin embargo, se prevé que el plazo máximo pueda prorrogarse “excepcionalmente” si, antes de su finalización, se hubiera convocado proceso selectivo para cubrir dicha vacante, hasta la finalización de dicho proceso selectivo y la toma de posesión de quien gane la plaza, se entiende. La Ley precisa, no por casualidad, que la



convocatoria en cuestión debe resolverse necesariamente dentro del plazo establecido en el artículo 70 del Texto Refundido del EBEP, que es un plazo máximo de tres años de ejecución de la oferta de empleo público. Ello puede suponer, no obstante, prolongar la interinidad durante varios meses o años más allá del plazo máximo general. No solo eso, sino que, si el proceso selectivo para cubrir la plaza con personal funcionario de carrera queda desierto, la ley permite expresamente que pueda efectuarse otro nombramiento de funcionario interino. No concreta el texto legal si este nuevo nombramiento podría recaer en la misma persona que venía desempeñando el puesto con anterioridad. Si se acepta esta posibilidad, la consecuencia sería que se facilita o permite implícitamente el abuso, mediante nombramientos sucesivos del mismo interino⁴⁵.

Ahora bien, lo decisivo es que estas normas se cumplan a rajatabla en todas las administraciones y entidades públicas, algo que no se puede dar por sentado, habida cuenta de lo que ha sucedido con la obligación legal que impone el artículo 10.4 del EBEP.

Para intentar evitar tales eventuales incumplimientos, la nueva disposición adicional decimoséptima del EBEP establece lo que denomina “medidas de control de la temporalidad”, medidas que, a mi juicio, se revelan manifiestamente insuficientes.

Por un lado, se establece que todo acto, pacto, acuerdo o disposición que suponga el incumplimiento directo o indirecto de los plazos máximos de permanencia del personal temporal será nulo de pleno derecho. Desde un punto de vista dogmático, es acertado que se atribuya a estas irregularidades el mayor grado de nulidad, que no es subsanable y puede permitir la revisión de oficio de las decisiones en cuestión “en cualquier momento”⁴⁶. Ahora bien, desde un punto de vista práctico, cabe dudar de la eficacia de esta norma. Normalmente, a la Administración que ha incurrido en violación de las reglas sobre el cese de personal temporal no le interesará iniciar un procedimiento de revisión de oficio. Tampoco es probable que sean los propios empleados públicos temporales afectados por dichas irregularidades quienes las impugnen, ya que la consecuencia sería la pérdida de su puesto de trabajo temporal y no su consolidación en el empleo, que es lo que en general pretenden. En fin, difícilmente los citados actos, pactos o disposiciones serán recurridos por terceros eventualmente interesados, ni siquiera por las organizaciones sindicales o asociaciones de funcionarios. Por lo tanto, se trata de una previsión legal escasamente útil para resolver el problema del abuso de la temporalidad.

Algo similar podría decirse de las compensaciones económicas o indemnizaciones previstas por la Ley 20/2021 por el incumplimiento de los plazos de permanencia.

45 Quizá, no obstante, la duda podría despejarla la jurisprudencia, considerando que el nombramiento de la misma persona para un segundo período de interinidad en la misma plaza constituye un fraude de ley.

46 Téngase en cuenta, no obstante, que, conforme al artículo 110 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre (LPACAP), las potestades de revisión de oficio no pueden ser ejercitadas cuando, por el tiempo transcurrido u otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, la buena fe, el derecho de los particulares o las leyes. Un precepto este que los tribunales han utilizado con frecuencia en materia de función pública, para deslegitimar actos de revisión de oficio de otros manifiestamente nulos; por ejemplo, determinados actos de selección de personal. Sobre ello, me remito 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.

Es justo que se indemnice a los afectados por el abuso de la temporalidad. Pero el problema es que el derecho a percibir dichas compensaciones nace a partir de la fecha del cese efectivo de esos empleados públicos en su puesto de trabajo. Con toda probabilidad, la mayoría de quienes sufren una prolongación indebida y abusiva de su relación con la Administración preferirán mantener dicha relación de empleo a percibir una indemnización por su extinción. Incluso las propias administraciones que infringen los plazos de permanencia podrían ser reticentes a cesar a los empleados públicos en cuestión, sabiendo que en tal caso y solo en ese caso tendrán la obligación de abonar la compensación económica que fija la Ley⁴⁷. Es lógico, pues, que el Tribunal de Justicia haya declarado reiteradamente que ese tipo de medidas indemnizatorias no son suficientes para asegurar el cumplimiento de la Directiva 1999/70/CE, evitando el abuso de la temporalidad en el empleo público.

En fin, la nueva disposición adicional decimoséptima del EBEP establece que “las actuaciones irregulares en la presente materia darán lugar a la exigencia de las responsabilidades que procedan de conformidad con la normativa vigente en cada una de las administraciones públicas”. Sin duda, la exigencia de responsabilidades personales podría ser una medida efectiva y disuasoria de los abusos e irregularidades que favorecen el abuso de la interinidad, en consonancia con los planteamientos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Pero, tal como está redactado el precepto, se trata en este caso de una medida no solo deficiente, sino claramente inoperante.

Conviene recordar que la exigencia de responsabilidades no a las administraciones competentes, como organización o persona jurídica, sino a las autoridades o funcionarios personalmente causantes de la prolongación irregular de las situaciones de interinidad o de contratación temporal, por acción o por omisión, fue propuesta ya en su día en el Informe de la Comisión para el estudio y preparación del EBEP. Literalmente, el informe proponía incluir en el texto de la ley lo siguiente: “Ha de emitirse informe preceptivo, por el titular del órgano competente en cada caso, bajo su propia responsabilidad, sobre la imposibilidad legal de prorrogar de manera expresa o implícita el nombramiento de interino o contrato temporal que finaliza. Emitido dicho informe, el titular del órgano de contratación asume la responsabilidad personal, de naturaleza disciplinaria, patrimonial o, en su caso, penal, que le corresponda según la legislación vigente por la prolongación irregular de la relación de servicio o laboral”. Sin embargo, esta propuesta no fue llevada por el Ministerio de Administraciones Públicas y por el Gobierno al Proyecto de Ley del EBEP. Conociendo la habitual renuencia de los dirigentes políticos a asumir cualquier tipo de responsabilidad personal por el ejercicio de sus cargos, es muy posible que fuera esta una de las primeras propuestas de la Comisión que quedó descartada.

47 En todo caso, hay que señalar que el derecho a percibir la indemnización por cese que fija la Ley 20/2021, equivalente a veinte días de retribuciones fijas por año de servicio, hasta un máximo de doce mensualidades, solo se aplica en aquellos casos en que el nombramiento del interesado tuvo lugar después de la entrada en vigor de la citada ley y no antes, incluso si el cese tiene lugar durante la vigencia de la misma ley. Así lo declaran, por ejemplo, las SSTS de 1 de julio de 2025 (rec. 5709/2023) y de 14 de octubre de 2025 (rec. 7438/2024), aplicando la disposición transitoria segunda de la Ley 20/2021: “Las previsiones contenidas en el artículo 1 de esta ley serán de aplicación únicamente respecto del personal temporal nombrado o contratado con posterioridad a su entrada en vigor”. Eso quiere decir, entre otras cosas, que no tienen derecho a la citada compensación económica quienes hayan sido cesados en virtud de la resolución de los concursos de estabilización que impulsó la misma ley.

Ahora la Ley 20/2021 vuelve recuperar como medida de control la exigencia de responsabilidades personales, pero lo hace de manera totalmente imprecisa. No se sabe bien que son las “responsabilidades que procedan de conformidad con la normativa vigente en cada una de las administraciones públicas”. Podría tratarse de responsabilidad disciplinaria de los funcionarios, que es la única que puede ser regulada de manera diferente por y para “cada una” de las administraciones públicas o, mejor dicho, por la legislación del Estado y de las comunidades autónomas. Algunos de los tipos de infracción disciplinaria legalmente previstos, como, por ejemplo, la adopción de acuerdos manifiestamente ilegales, podrían ser aplicados al supuesto de hecho de que aquí se trata. Pero no está claro *a priori* y, por otra parte, quienes deciden expresa o implícitamente prolongar ilegalmente una situación de temporalidad suelen ser personas o autoridades nombradas o elegidas para el desempeño de cargos gubernativos o de alta dirección, a las que no se aplica el régimen disciplinario de los funcionarios públicos.

Podría interpretarse que la ley, pese a su tenor literal, se refiere a la responsabilidad patrimonial de autoridades y funcionarios, cuyo régimen es común y básico, aplicable a todas las administraciones públicas por igual. Pero este régimen, establecido hoy en el artículo 36 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre (LRJSP), es muy restrictivo y, en la práctica, no se utiliza apenas, sobre todo si la persona responsable tiene la condición de autoridad pública.

Por lo que se refiere a una eventual responsabilidad penal, a la que aludía ya el Informe de la Comisión del EBEP, a falta de una regulación específica, resulta difícil subsumir las conductas de que aquí tratamos en alguno de los tipos delictivos vigentes, máxime si se tiene en cuenta el criterio de intervención mínima que suele aplicar la jurisdicción penal.

Se explica claramente por todo ello que el Tribunal de Justicia haya entendido que el régimen de responsabilidad de autoridades y funcionarios regulado en nuestra legislación no alcanza la cualidad de medida disuasoria o sancionadora eficaz para prevenir el abuso de la temporalidad en el empleo público. Y ello porque las normas de la Ley 20/2021 que ahora analizamos tienen “un grado de ambigüedad y de abstracción tal” que no resultan compatibles con las exigencias de la directiva⁴⁸. El propio tribunal compara este régimen con el regulado a los mismos efectos en la legislación italiana, sobre el que se pronunció en Sentencia de 7 de marzo de 2018, *Santoro* (C-494/16). Entre otras medidas disuasorias, esa legislación italiana (Decreto legislativo 165/2001) obliga expresamente a las administraciones públicas a recuperar de los directivos responsables los importes abonados a los trabajadores en concepto de reparación del perjuicio sufrido debido a la infracción de las disposiciones relativas a su selección contratación, mediando intencionalidad o falta grave; esa infracción se tiene en cuenta además en la evaluación del desempeño de esos directivos⁴⁹, de la

48 STJUE de 22 de febrero de 2024 (C-59/22, C-110/22 y C-159/22) citada, fundamentos 109 a 115.

49 Téngase en cuenta, no obstante, que los directivos públicos en Italia son empleados públicos con un estatuto especial de carácter profesional y están sometidos a evaluación periódica, algo semejante a lo que previó entre nosotros el artículo 13 del EBEP y que apenas ha tenido desarrollo y aplicación.

que dependen determinados complementos salariales. En fin, las administraciones públicas que hayan incurrido en tales infracciones no pueden llevar a cabo procesos selectivos de ningún tipo durante los tres años siguientes a la infracción. Aunque ignoro de qué manera se aplican en Italia tales disposiciones, cuya efectividad deben verificar los tribunales nacionales, lo cierto es que el Tribunal de Justicia consideró que constituían un tipo de medidas suficientemente disuasorias para prevenir el abuso de la temporalidad en el empleo público, por lo que declaró la compatibilidad de la legislación italiana con el Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada, que figura en el anexo de la Directiva 1999/70/CE.

Sin duda, el Gobierno y el legislador conocían esta jurisprudencia al elaborar la Ley 20/2021, pues, como se ha dicho ya, su preámbulo revela que al redactarla se tuvo muy en cuenta la opinión del Tribunal de Justicia. Sencillamente, en materia de responsabilidades no se quiso precisar más.

7 PLANIFICACIÓN DE RECURSOS HUMANOS Y REFORMAS DEL SISTEMA DE SELECCIÓN

El Gobierno y el legislador son también conscientes de que una parte del problema deriva de la falta de planificación en materia de empleo público por las administraciones competentes, que aboca con enorme frecuencia a adoptar medidas urgentes e improvisadas para colmar sus necesidades de personal. Reconoce también el preámbulo de la Ley 20/2021 que no existe “una práctica asentada de convocatoria periódica y sistemática” de las plazas vacantes, con la necesaria regularidad. Señala, asimismo, que los procesos selectivos de personal no se desarrollan con la agilidad y la celeridad necesarias. En este sucinto análisis, el legislador apunta bien, podríamos decir. Pero luego, en el texto de la Ley, dispara mal.

Nada se dice en el articulado de la ley por lo que respecta a la planificación de recursos humanos. Como se ha señalado, esa planificación estaba prevista ya por la Ley 22/1993, que modificó el artículo 18 de la LMRFP, y se regula en el artículo 69 del EBEP, y en la legislación de función pública aprobada en desarrollo por el Estado y algunas comunidades autónomas⁵⁰. Pero apenas se ha hecho uso de esa posibilidad legal, a pesar de que el alto porcentaje de plazas vacantes que se están produciendo por jubilación lo requeriría.

En cuanto a la tramitación de los procesos de selección, la disposición adicional cuarta de la Ley 20/2021 se limita a imponer a las administraciones públicas el deber de “asegurar” el cumplimiento de los plazos de ejecución de los procesos selectivos, mediante la adopción de las medidas apropiadas para agilizar su desarrollo, tales

⁵⁰ Por ejemplo, para la Administración del Estado, art. 107 del Real decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, desarrollado por la Orden TDF/380/2024, de 26 de abril. Previsiones semejantes se encuentran en los arts. 51 a 54 de la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la función pública valenciana; arts. 48 y 49 de la Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de empleo público Vasco, y arts. 89 y 90 de la Ley 5/2023, de 7 de junio, de función pública de Andalucía, por citar solamente algunas de las últimas leyes autonómicas de desarrollo del EBEP. El País Vasco y la Generalitat Valenciana aprobaron, al igual que la Administración del Estado, sus planes generales o estratégicos de recursos humanos, pero no así la mayoría de las comunidades autónomas y las entidades locales e instrumentales.

como la reducción de los plazos, la digitalización de los procesos o la acumulación de pruebas en un mismo ejercicio, entre otras. Algunas administraciones aplican ya este tipo de medidas, y es de desear que tales experiencias se difundan en el futuro. Pero una cosa es la letra de la ley y otra que se cumpla puntualmente, algo que con frecuencia no sucede en materia de empleo público.

En fin, la disposición adicional primera, apartado 1, de esa ley prevé que los municipios que no sean de gran población pueden encomendar la gestión material de la selección de su personal, incluido el de carácter interino o temporal, a las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares, otros entes supramunicipales o a las comunidades autónomas uniprovinciales. Sin embargo, está por ver hasta qué punto estas encomiendas de gestión se extienden, pues sin duda muchas corporaciones municipales no estarán dispuestas a renunciar a sus potestades autónomas en materia de selección de personal⁵¹.

En definitiva, aunque no se pueda calificar la Ley 20/2021 como un absoluto fracaso, dado que ha permitido estabilizar en el empleo público a decenas de miles de personas con una relación de trabajo de duración determinada, lo cierto es que ha quedado muy lejos de sus objetivos, tanto por lo que se refiere a la reducción de la tasa de temporalidad existente como en cuanto a la efectividad de las normas y medidas que incorpora con el fin de reducir los abusos y el exceso de personal temporal en el futuro.

7.1 ¿Y AHORA QUÉ? ALGUNAS VÍAS DE MEJORA... SI HAY VOLUNTAD POLÍTICA

Llegados a este punto, hay que preguntarse qué se puede hacer. Primero porque, como se ha visto, el porcentaje de empleados públicos con una relación de duración determinada sigue siendo muy elevado. Segundo, porque el Tribunal de Justicia de la Unión Europea sigue considerando, con razón, que nuestra legislación de empleo público no establece aún las medidas que serían necesarias para prevenir y sancionar la prolongación abusiva de la temporalidad, de conformidad con el Acuerdo marco recogido por la Directiva 1999/70/CE. Ello expone a nuestro país a nuevas decisiones judiciales, incluyendo, en su caso, las que procedan para exigir el cumplimiento de las resoluciones del Tribunal de Justicia, así como a los procedimientos de infracción que instruye o puede incoar en el futuro la Comisión Europea, no se sabe con qué consecuencias económicas, en cualquier caso negativas. Y tercero, porque no basta –o al menos no es esta nuestra intención– con limitarse a la crítica de lo que dispone la Ley 20/2021 y de sus medidas de aplicación. Algo habrá que hacer, para lo que es preciso estudiar y proponer posibles soluciones. Eso sí, con el mayor realismo posible, pues hay que ser conscientes de que nada se puede solucionar si no hay voluntad política de hacerlo o no se alcanzan los consensos políticos oportunos, respetando

⁵¹ No obstante, parece que existen ya algunas iniciativas al efecto; por ejemplo, en la Diputación Provincial de Barcelona y en las comunidades autónomas de La Rioja y de las Islas Baleares. Sobre ello, A. GIL BLÁZQUEZ, "Innovación en materia de selección del empleado público en el ámbito local, *Documentación Administrativa*, 13, 2024.

en todo caso nuestro derecho constitucional y el derecho de la Unión Europea. Bajo esta premisa, se ofrecen aquí algunas reflexiones.

Ante todo parece necesario profundizar en el conocimiento del problema, completando la información disponible y el análisis de la misma. Las estadísticas del INE y los datos del Boletín de Personal que publica el Registro Central de Personal ofrecen datos generales, que permiten saber el número total aproximado de empleados públicos con relación de duración determinada. Pero sería necesario conocer también datos desglosados en función de las causas o modalidades de temporalidad. Este tipo de información permitiría reducir la cuestión a sus estrictos términos. En concreto, es muy probable que el número o porcentaje de empleados con relación de larga duración sea hoy en día limitado. Dadas las facilidades de consolidación que ha ofrecido la Ley 20/2021 para esta clase específica de personal y el número final de beneficiados, parece claro que la mayoría ha podido acceder a un empleo público fijo. Pero eso quiere decir que cerca del 70 por 100 o más de los interinos y empleados con contrato público temporal no eran “de larga o media duración”. Por eso y por las incorporaciones de los últimos años, el número total de empleados temporales es todavía alto. Pero el porcentaje de empleados en precario que sigue sufriendo abuso en sentido estricto debe ser hoy ya bastante reducido.

Por otra parte, no está claro qué comprende el concepto de “temporalidad” en el empleo público que se deduce de las estadísticas. A falta de mayor precisión, debe incluir quizá a los funcionarios en prácticas o en formación, cuyo número puede ser relativamente elevado en algunas áreas. Piénsese, por ejemplo, en los servicios de salud, en los que presta servicio durante varios años el personal médico, de enfermería y otras profesiones en condición de “internos y residentes”. También debe incluir al personal eventual o de confianza política definido en el artículo 12 del EBEP. Ni unos ni otros son interinos o contratados laborales. Desde el punto de vista jurídico son una especie de “falsos interinos” y no se pueden asimilar a estos a los efectos que aquí interesan.

Tampoco está claro el concepto de temporalidad “de carácter estructural” que utiliza la ley. Se podría entender tal vez que los empleados públicos interinos o contratados para la ejecución de programas temporales, para reforzar ocasionalmente los servicios e inclusive para sustituir a otro funcionario o empleado ausente con reserva de plaza no tienen una relación temporal “estructural”. Caso distinto es el de los interinos por vacante y el personal laboral temporal equivalente. Pero no se conoce cuántos empleados públicos se encuentran en esta situación. En cualquier caso, es seguro que, si se computan tan solo estos, la tasa de temporalidad “estructural” en el empleo público sería muy inferior al porcentaje total de empleados temporales.

Aún así, no se entiende muy bien sobre la base de qué estudios o análisis el legislador se ha propuesto reducir esa tasa de temporalidad “estructural” por debajo del 8 por 100 del total del empleo público. No sé si este objetivo es realista, aun en el caso de que se cumplieran estrictamente las normas que limitan la prolongación de las situaciones de temporalidad, o si se trata más bien de una cifra mítica. Por todo ello, sería imprescindible la información complementaria que falta, al objeto de conocer

Regap



ESTUDIOS

la dimensión real del problema, evitando interpretaciones erróneas o interesadas de los datos de temporalidad.

Cualquiera que sea el número exacto de empleados temporales cuya situación no está legal y objetivamente justificada, lo que no cabe es convertirlos de forma automática en personal fijo por el paso del tiempo. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo es muy firme al respecto y no creo que vaya a cambiar. Al fin y al cabo, se basa en un derecho fundamental, el de acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad, que como tal tiene valor preferente en nuestro ordenamiento jurídico. Frente a él no puede alegarse un supuesto derecho a consolidar el empleo por parte del personal temporal por el mero transcurso del tiempo o los servicios prestados, como pretenden muchos interesados y los sindicatos y asociaciones que les apoyan. Cierto es que muchos funcionarios interinos y contratados temporales accedieron al empleo público mediante algún tipo de valoración de sus méritos y capacidades, aunque no todos. Cierto es también que muchos de ellos han podido demostrar su capacidad en el ejercicio de sus funciones, aunque no existen sistemas rigurosos de evaluación del desempeño, salvo excepción. Por todo ello, se reconoce que los servicios prestados pueden ser objeto de valoración en los procedimientos de acceso a la función pública de carrera, dentro de unos términos razonables. Lo que no es constitucionalmente viable es privar de toda oportunidad a otros aspirantes o candidatos al empleo público por la simple razón de que no tuvieron ocasión de ingresar como personal temporal al servicio de la Administración.

Tampoco la Directiva 1999/70/CE reconoce un derecho a adquirir directamente la cualidad de empleado público fijo a quienes se encuentran ya en situación de temporalidad, ni siquiera si se trata de una condición abusiva. Tan solo un par de sentencias recientes del Tribunal de Justicia han admitido, como ya se ha expuesto, que esa puede ser una medida para combatir y sancionar el abuso de las relaciones de duración determinada en el empleo público, pero no la imponen en ningún caso y remiten a las decisiones que puedan adoptar los poderes públicos competentes a la luz de las exigencias y límites del derecho interno⁵².

En cambio es posible y, en función de las circunstancias, incluso probable que vuelva a abrirse en el futuro otro proceso extraordinario de estabilización de empleo público temporal. Al fin y al cabo, la experiencia demuestra que la exigencia de que este tipo de procesos tengan lugar “por una sola vez”, que en su día impuso el Tribunal Constitucional, es otro mito; una coletilla que el legislador utiliza para justificar la excepcionalidad de cada nuevo proceso de consolidación, con total amnesia de los anteriores. Habrá que ver, llegado el caso, qué tipo de facilidades o privilegios se otorgarán a los empleados temporales que participen en esos eventuales procesos y con qué generosidad se dispondrá la evaluación de sus méritos por los servicios

52 Las llamativas sentencias del Tribunal de Justicia que reconocen esa posibilidad resuelven algunas cuestiones prejudiciales, que se fundan en una descripción poco rigurosa de la legislación interna y de cómo se aplica. Así lo pone de relieve, por ejemplo, el citado Auto del Pleno de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2024, que solicita aclaraciones a lo declarado en la STJUE de 22 de febrero de 2024. En dicho auto, el Tribunal Supremo realiza una exposición del Derecho interno que desmiente algunos datos relevantes y explicaciones contenidos en la cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que dio lugar a esa última sentencia del Tribunal de Justicia.

prestados. Pero no es la mejor forma de resolver el problema de temporalidad excesiva o abusiva ni puede utilizarse de manera habitual, con intervalos más o menos largos de tiempo.

Mucho más efectivo puede ser prevenir tales abusos y poner coto al exceso de personal con vínculo de duración determinada, adoptando una legislación que establezca límites precisos y garantías suficientes de su cumplimiento. Desde este punto de vista, las medidas incluidas en la Ley 20/2021, que hemos descrito con anterioridad, no parecen suficientes, ni a nuestra doctrina jurídica ni al Tribunal de Justicia.

La definición de los distintos supuestos de interinidad que regula el artículo 10 del EBEP, tras esa reforma, es correcta. También lo es la regulación de las causas de cese, en función del tipo de interinidad. No así la de las consecuencias de la extinción de la interinidad por vacante, que no cierra la puerta del todo a la prolongación indebida de la misma. Por un lado, se establece que el interino por vacante cesa como mucho a los tres años de su nombramiento, pero por otro se dispone que esa relación puede prorrogarse si hay convocado un proceso selectivo en el que se haya incluido la misma plaza y mientras este se tramita, así como que, si la convocatoria queda desierta, se puede proceder a otro nombramiento de interino. No se precisa en ninguna parte que este nuevo nombramiento no puede recaer en la misma persona, de forma que podrían encadenarse dos o más relaciones temporales por vacante, que es uno de los supuestos típicos de abuso.

La ley debía haber sido más drástica al respecto. Debería haber precisado por ejemplo, que, si transcurridos tres años –o quizá menos– desde que la vacante empezó a desempeñarse de manera interina, no ha sido convocada la plaza, o si la correspondiente convocatoria no se resuelve en un plazo máximo, la vacante queda automáticamente amortizada⁵³, a lo que podría añadirse una previsión, como aquella de la legislación italiana que menciona la Sentencia *Santoro* del Tribunal de Justicia, que penaliza a la Administración o ente público culpable con la prohibición de convocar nuevos procesos selectivos para cubrir plazas similares durante un tiempo prudencial. En otras palabras, y llegadas tales circunstancias, o personal fijo o nada. Quizá a algunos esta medida les pueda parecer demasiado drástica, pero en estas materias ya sabemos a dónde conduce la indulgencia en la letra de la ley o en la jurisprudencia.

Por lo demás, el aspecto menos logrado de la reforma de 2021 es el que se refiere a las medidas de control de las irregularidades que permiten el abuso de la temporalidad, como ya se ha señalado. Que se declare la nulidad de pleno derecho de las decisiones ilegales que se adopten al respecto es algo que tiene efectos prácticos limitados. Que la Administración se vea abocada a abonar algunas indemnizaciones a aquellos empleados que hayan sufrido abuso de la temporalidad es algo que no quitará el sueño a los dirigentes políticos y directivos públicos.

⁵³ Esto, por cierto, no es una novedad, pues constituye una recomendación en la que coinciden los informes sobre la temporalidad en el empleo público del Defensor del Pueblo de 2003, del Consejo Económico y Social de 2004 y de la Comisión para la preparación y el estudio del EBEP de 2005, todos ellos ya citados.

Lo único que funciona son las responsabilidades personales de quienes tienen la competencia para decidir y, por acción u omisión, favorecen los abusos. El Informe de la Comisión para la preparación y abuso del EBEP propuso al respecto que la ley estableciera el deber automático de informar sobre la posibilidad legal de prolongar, de manera expresa o tácita, cualquier situación de interinidad o contratación temporal de personal al órgano o funcionario encargado del asesoramiento jurídico de la Administración, ente o departamento correspondiente, a fin de que la autoridad o cargo público competente adopte bajo su propia responsabilidad la resolución que proceda. Esta responsabilidad podría llegar a ser, “en su caso, penal”, según indica el propio informe de la Comisión. Otra fórmula sería facultar para imponer multas coercitivas personales, a la manera en que figura en los artículos 48.7 y 112 de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa, a los jueces y tribunales que tramitaran un recurso contra cualquier actuación u omisión administrativa irregular que implicara la prolongación indebida de la temporalidad, interpuesto por cualquier tipo de sujeto legitimado.

Creo que la mera mención en el texto de la ley a posibles responsabilidades penales o económicas podría ser una medida disuasoria eficaz. Pero dudo sinceramente que el legislador quiera contemplarlas, salvo que se vea apretado desde las instancias europeas.

En fin, cabe pensar en otras medidas que indirectamente podrían contribuir a resolver o a aminorar el problema de la temporalidad no solo abusiva, sino también excesiva de nuestro empleo público. Una de ellas pasa por desarrollar la planificación de recursos humanos en las administraciones de mayor dimensión: la Administración del Estado y de las comunidades autónomas y los entes que de una y otra dependan, incluyendo los servicios de salud, así como en los municipios de gran población y otros entes locales asimilados. Algo se ha avanzado al respecto en los últimos años, aunque de manera muy lenta y parcial. Planificar en la materia no es fácil y requiere disponer de órganos o unidades administrativas de gestión de recursos humanos suficientemente reforzados.

Al mismo tiempo, se hace preciso reformar nuestro sistema ordinario de selección para el ingreso en la función pública, que es demasiado lento y burocrático, muy poco ágil en general. No es este lugar para profundizar en la cuestión, sobre la que existe un debate extendido, algunos informes oficiales y algunas propuestas o proyectos. Pero que topa con una enorme inercia burocrática y no pocas resistencias al cambio. Las simples previsiones contenidas en la Ley 20/2021 al respecto son demasiado genéricas y por ello escasamente efectivas, aunque van en la buena dirección. Junto a su plasmación en la legislación y en la práctica propia de cada Administración, sería necesario imponer plazos estrictos y más breves de tramitación. Por ejemplo, reducir el plazo legal de desarrollo de la oferta de empleo público, establecer plazos máximos de finalización de los procedimientos selectivos, y plazos máximos entre prueba y prueba, y para el nombramiento de los aprobados⁵⁴. La ley debería disponer también

⁵⁴ Algunas de estas fórmulas para hacer efectivos los principios de agilidad y celeridad de los procesos selectivos se han recogido, por cierto, en la más reciente legislación de función pública. Así en la Ley de la función pública valenciana de 2021, en el

que el transcurso de dichos plazos, sin causa justificada e inevitable, determina la caducidad del proceso selectivo, como ya sucede con el desarrollo de la oferta de empleo público. Es obvio que en estas materias a nuestra legislación de empleo público o función pública le queda un amplio margen de mejora.

Regap



ESTUDIOS

