

La transformación de los sistemas de selección como clave para la reducción de la temporalidad en el empleo público*

The transformation of selection systems as a key to reducing temporary employment in public employment

Alba Soriano Arnanz
Universitat de València

doi: 10.20318/labos.2024.9127

Resumen: La temporalidad en el empleo público es un problema estructural del que no parece posible librar a las Administraciones públicas españolas. El presente trabajo aborda las causas y soluciones que se han tratado de dar con el objetivo de reducir los niveles de temporalidad y aboga por introducir modificaciones significativas en los procesos de selección. Partimos de la rigidez de los procesos selectivos del personal empleado público como una de las principales razones que han derivado en la situación actual y entendemos que, introduciendo las transformaciones necesarias y flexibilizando los sistemas de acceso, podrían lograrse significativas mejoras en el funcionamiento general de nuestras Administraciones, contribuyendo además a limitar las tasas de temporalidad y los abusos cometidos en este sentido.

Palabras clave: Empleo público, temporalidad, sistemas de acceso, Administraciones públicas, selección de personal.

Abstract: The very significant levels of fixed-term appointments and contracts in the Spanish public employment system have become a structural problem which is proving almost impossible to solve. This paper examines the causes and solutions that have been put in place in order to reduce the amount of fixed-term public employees and advocates significant changes in the selection processes. We argue that the rigidity of the selection mechanisms for public employees is one of the main reasons for the current situation and we believe that, by introducing the necessary changes and making the access systems more flexible, significant improvements could be achieved in the general functioning of our administrations, which would also contribute to limiting the rates of temporary public employment and the abuse resulting from the use of successive fixed-term employment contracts or appointments.

Keywords: Public employment, temporary employment, access systems, public administrations, staff selection.

*Este trabajo se ha desarrollado en el marco del Proyecto «Administrative Planning» (PlanAdm) (Ref: PID2023-152781NB-I00), financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.

1. La situación del empleo público en España

Las Administraciones públicas se perciben en España como unos lugares de trabajo más seguros y estables que el sector privado. Esta percepción se debe, fundamentalmente, a la inamovilidad del personal funcionario de carrera y al hecho de que, por contagio, este privilegio también lo goza *de facto*, gran parte del personal laboral fijo de las Administraciones españolas. Sin embargo, los elevadísimos niveles de temporalidad que nos encontramos en el sector público, los cuales ascendían a un 28,6% en el tercer trimestre de 2024¹, ofrecen, en principio, una imagen muy diferente al de ese seguro de vida que parece suponer conseguir un empleo público.

Ahora bien, tampoco podemos obviar que, a pesar de la precariedad y sensación de inseguridad que provocan en el personal empleado público las relaciones laborales o funcionariales interinas, lo cierto es que son muchos los casos en los que la concatenación de contratos o nombramientos de duración determinada deriva en una suerte de “estabilidad inestable” en la que el personal temporal llega a desarrollar una gran parte de su carrera profesional e incluso llega a jubilarse en este régimen². Es por ello que, a pesar de que los niveles de temporalidad en el sector privado son más reducidos (13,6% en el tercer trimestre de 2024³), en el imaginario colectivo se sigue percibiendo el sector público como un mejor empleador. Por supuesto, esto es algo que también tiene que ver con las mejores condiciones laborales de las que, como norma general, goza el personal empleado público.

Sea como fuere, y en lo que aquí nos interesa, los elevadísimos niveles de temporalidad que encontramos en las Administraciones públicas españolas constituyen un problema de carácter estructural al que no se logra hacer frente y que introduce importantes distorsiones en nuestro sistema de empleo público y en el funcionamiento del sector público y sus servicios. El problema de la temporalidad debe ser resuelto no solamente por las irregularidades que implica para un sistema de empleo público en teoría basado en los principios de igualdad, mérito y capacidad, sino también, fundamentalmente, porque los excesivos niveles de temporalidad redundan inevitablemente en un empeoramiento de la calidad de los servicios públicos dado que los altos niveles de rotación en distintos puestos de trabajo impiden la construcción de organizaciones estables. Asimismo, las personas que se perciben en una situación de inestabilidad y que deben, por tanto, prepararse para acceder a un empleo público de manera definitiva mientras desarrollan su trabajo en régimen de interinidad difícilmente van a poder ofrecer la misma dedicación que un empleado o empleada que ya goza de fijeza, además de, en muchas ocasiones, no gozar del mismo nivel de preparación que el personal funcionario de carrera o laboral fijo.

¹ INE, Encuesta de población activa del tercer trimestre de 2024.

² BRUFAO CURIEL, Pedro. Funcionarios interinos y empleo público: análisis general de su controvertido régimen jurídico. *Revista Vasca de Administración Pública*. Núm. 120, 2021, p. 23.

³ INE, Encuesta de población activa del tercer trimestre de 2024.

El problema de la temporalidad en el empleo público debe ser también examinado desde la perspectiva de género, dado que las mujeres representan un 67% del personal temporal de las Administraciones, una cifra diez puntos por encima de la proporción que representan estas en el conjunto del empleo público en España⁴. Esto puede deberse a múltiples factores entre los que podemos destacar el hecho de que los ámbitos en los que más elevados niveles de temporalidad encontramos son aquellos fundamentalmente ocupados por mujeres, como la sanidad o la educación⁵. También debemos referirnos a la paralización que sufren las carreras profesionales de una gran cantidad de mujeres en las etapas vitales dedicadas al cuidado de otras personas, al seguir recayendo estas tareas fundamentalmente sobre la población femenina. Para estas mujeres resulta mucho más complicado disponer del tiempo necesario para prepararse para las pruebas que deben superarse para acceder a un empleo fijo.

La situación de precariedad en la que se encuentra el sector público en España no se debe únicamente a las elevadas tasas de temporalidad, sino también a otro enorme problema al que nos enfrentamos: el envejecimiento de las plantillas, pues un 44% del personal empleado público tiene más de 50 años⁶. Más allá de las causas que han derivado en esta situación y que más adelante mencionaremos de manera tangencial por no ser este el objeto de estudio del presente trabajo, esta es una cuestión a la que también debemos hacer frente de manera urgente por la rápida pérdida de conocimiento que supone la jubilación masiva de personal, así como por la forma en que esto contribuirá a debilitar más intensamente nuestras ya frágiles estructuras administrativas. Por ello, resulta esencial que tenga lugar un relevo generacional de manera pautada y estratégica, incorporando a suficiente nuevo personal fijo para garantizar la continuidad de nuestros servicios públicos.

Partiendo del marco descrito, de la necesidad de resolver el problema de la temporalidad en el empleo público, de abordar el problema del envejecimiento y teniendo presente la necesaria perspectiva de género con la que se debe analizar esta cuestión, el presente trabajo trata de realizar un repaso de las causas que nos han llevado a la situación actual, analizando la ineffectividad de las soluciones planteadas hasta la fecha, incluyendo también las medidas introducidas por la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público (en adelante, Ley 20/2021) y realizando algunas propuestas principalmente basadas en la necesidad de modificar, simplificar y flexibilizar los sistemas de acceso al empleo público. El objetivo de las propuestas realizadas en la parte final del trabajo es, por una parte, ayudar a mejorar la calidad de los procesos de selección y, por otra, agilizarlos con la finalidad de facilitar una más rápida y sencilla incorporación de nuevo personal fijo, redundando, a su vez, en una reducción del empleo temporal.

⁴ *Ibidem*.

⁵ DE LUXÁN MELÉNDEZ, José María. La estacionalidad en el empleo público desde una perspectiva de género. un análisis de la estadística de afiliación de la seguridad social: 2014-2019, *IgualdadES*, núm. 3, 2020, p. 488.

⁶ INE, Encuesta de población activa del tercer trimestre de 2024.

2. Algunas causas de los elevados niveles de temporalidad en el empleo público

Este apartado aborda algunas de las causas que explican los elevados niveles de temporalidad que encontramos en el empleo público en España. El análisis de las cuestiones que a continuación se abordan permiten detectar algunos de los ámbitos en los que en el pasado se han cometido errores que deberían evitarse en aras a la articulación de un sistema de empleo público más robusto, así como aquellas áreas en las que pueden introducirse mejoras que contribuyan a la reducción de la temporalidad. Nos centramos así en tres cuestiones principales que consideramos como elementos clave en la estructuración de un sistema de empleo público enormemente dependiente de los contratos y nombramientos de duración determinada: la reducción de costes en sector público; la rigidez y duración de los procesos de selección y la ausencia de mecanismos sancionadores frente a los abusos en la temporalidad.

2.1. El abaratamiento de costes inicial y la progresiva aproximación entre las condiciones de personal fijo y temporal

Desde hace ya muchos años y especialmente a partir de la crisis de 2008 vienen introduciéndose en las leyes de presupuestos significativas limitaciones a la posibilidad de reponer los efectivos de las Administraciones públicas, así como a la posibilidad de dotar a estas de plazas de nueva creación. La tasa de reposición, que se situaba en un 100% en el año 2008 (art. 23 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado –en adelante, LPGE– para 2008), se redujo drásticamente a partir del año 2009 hasta establecer la LPGE para 2012 en su art. 23 que, a lo largo de dicho año, no se procedería a la incorporación de nuevo personal, fijándose de manera excepcional una tasa de reposición del 10% para algunos ámbitos del empleo público. Si bien es cierto que el porcentaje de nuevas incorporaciones ha ido aumentando paulatinamente desde ese momento, situándose en la actualidad entre el 110 y el 125% (art. 20 de la LPGE 2023), también lo es que la ausencia de renovación de personal durante muchos años ha envejecido, precarizado y debilitado significativamente las estructuras de nuestras Administraciones, por lo que, en principio, según lo anunciado por el Gobierno, se eliminará dicha limitación en la LPGE para 2025⁷.

En todo caso, volviendo al tema que nos ocupa, el resultado de las limitaciones indicadas ha sido que una parte muy importante las necesidades de recursos humanos existentes en las Administraciones públicas, refiriéndonos aquí tanto a plazas vacantes ya existentes como aquellas de nueva creación, no han sido cubiertas con personal fijo de plantilla durante muchos años, sino con personal de naturaleza temporal.

⁷ MURCIA, Esperanza, Ya se conoce cuándo se eliminará la tasa de reposición: habrá más oportunidades para ser funcionario o empleado público. El Gobierno quiere eliminar la tasa de reposición, que limita las actuales Ofertas de Empleo Público, en los Presupuestos Generales de 2025. *HuffPost*, 1 de julio de 2024. Disponible el 3 de noviembre de 2024 en: <https://noticiastrabajo.huffingtonpost.es/>

El objetivo subyacente tras estas limitaciones en la reposición de personal fijo era el ahorro presupuestario. Sin embargo, a efectos prácticos, dicho ahorro no se ha podido producir a través del uso de este mecanismo. Aunque inicialmente las condiciones de personal temporal y personal fijo no eran equivalentes lo cierto es que, en particular como consecuencia de la promulgación de la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada (en adelante, el Acuerdo marco), la situación de ambos tipos de personal fue aproximándose progresivamente⁸. El Acuerdo marco establece como uno de sus objetivos principales “impedir los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos de trabajo de duración determinada o de relaciones laborales de este tipo” (considerando 14) y es en aras a la consecución de este objetivo que su cláusula cuarta establece que “no podrá tratarse a los trabajadores con un contrato de duración determinada de una manera menos favorable que a los trabajadores fijos comparables por el mero hecho de tener un contrato de duración determinada, a menos que se justifique un trato diferente por razones objetivas”.

En línea con esto, por ejemplo, las SSTJUE de 13 de septiembre de 2007 (asunto C-307/05, Del Cerro Alonso) y de 22 de diciembre de 2010 (asuntos C-444/09, Gavieiro Gavieiro y C-456/09, Iglesias Torres) reconocen el derecho del personal funcionario interino a percibir trienios y otras retribuciones vinculadas a la antigüedad reconocidas al personal funcionario de carrera. Otros ámbitos en los que se han ido igualando las condiciones entre personal temporal y personal fijo es en relación con el régimen de jornada, no pudiéndose aplicar una reducción de jornada obligatoria, con la correlativa reducción retributiva, exclusivamente al personal temporal (Auto del TJUE de 9 de febrero de 2017, asunto C-443/16, Rodrigo Sanz y STC 22/2018).

Esta evolución ha llegado hasta el punto de incluso reconocer el derecho del personal indefinido no fijo⁹ de poder participar en un proceso de promoción interna al entenderse que la única diferencia entre esta clase de personal y el fijo es que los contratos del personal indefinido no fijo se encuentran sometidos a la condición de que la plaza no sea cubierta de manera definitiva (STS de 2 de abril de 2018, R^o 27/2017, Sala de lo Social). Por ello, el personal indefinido no fijo puede participar en procesos de promoción interna “conservando dicha condición en el nuevo destino y sin que el cambio de destino transforme su naturaleza y lo convierta en fijo de pleno Derecho”. Así, “durante la vigencia del vínculo laboral, la jurisprudencia reconoce a los trabajadores indefinidos no fijos los mismos derechos que a los trabajadores fijos en todos los ámbitos de la relación laboral, incluso en aquellos que conllevan la posibilidad de acceder a otros puestos diferentes”. Aunque es cierto que esta jurisprudencia ha sido matizada por la STS de 17 de abril de 2024, R^o 853/2021, Sala de lo Social (FJ 3^o).

En todo caso y en lo que ahora nos importa, a pesar de que en algunos momentos sí han existido diferencias notables entre el coste del personal fijo y el temporal, lo cual

⁸ SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho de la Función Pública*. 17^a ed., Madrid, Tecnos, 2024, p. 85.

⁹ Esta figura se examina más adelante al haber constituido una de las pretendidas soluciones frente a los abusos en la contratación temporal por parte de las Administraciones públicas.

ha llegado a constituir un incentivo perverso para el aumento de la contratación y de los nombramientos de esta segunda clase de personal, así como su prolongación irregular, lo cierto es que la evolución jurisprudencial que ha tenido lugar a lo largo de prácticamente las dos últimas décadas ha derivado en que no se produzca ese pretendido abaratamiento de costes a través de la contratación del personal temporal o, como mínimo, que el ahorro haya sido mucho más exiguo de lo inicialmente esperado.

2.2. *La excesiva duración de los procesos de selección*

La rigidez que caracteriza a los sistemas de selección del personal empleado público en España es otro de los motivos que han derivado en los elevados niveles de temporalidad que encontramos actualmente en nuestras Administraciones públicas¹⁰. Así, cuando surge la necesidad de cubrir una plaza esta debe, en primer lugar, introducirse en la oferta de empleo público, debiéndose después publicar las bases y la convocatoria, procediéndose a continuación a la formación del tribunal (cuyos integrantes, recordemos, tienen otra ocupación principal). Una vez formado el tribunal y terminado el plazo de presentación de candidaturas se publica la lista provisional y después de resueltos los correspondientes recursos, ya definitiva, de personas admitidas y excluidas, dando, por último, comienzo a las fases de selección. Durante todo este tiempo, cuando no se trata de plazas de nueva creación, estas permanecerán ocupadas por personal temporal.

Debemos detenernos necesariamente en el desarrollo de las pruebas de oposición como causa específica de los elevados niveles de temporalidad en el empleo público en España. Si bien la realización de todos los pasos indicados anteriormente puede contribuir a la excesiva duración de los procesos de selección, es en la forma de desarrollar las pruebas donde podemos encontrar las principales deficiencias de nuestro modelo de acceso al empleo en las Administraciones públicas (no solo referentes a la temporalidad), siendo también este el ámbito en el que existe mayor margen para introducir mejoras y reducir su duración.

La propia forma en la que se han concebido tradicionalmente en España los procesos de selección del personal empleado público, debiendo realizarse varias pruebas incluso para los grupos en los que los tipos de trabajos a desempeñar no requieren un nivel de conocimientos previos ni una capacidad técnica muy elevados (C1 y C2 en el ámbito funcional), deriva inevitablemente en que estos procesos se dilaten considerablemente en el tiempo. A esto cabe añadir que, dado que en España las condiciones laborales son significativamente mejores en el ámbito público que en el empleo privado, son miles las personas que se presentan a muchos de estos procesos, lo cual alarga inevitablemente el trabajo desarrollado por el tribunal.

¹⁰ DESDENTADO DAROCA, Eva, El fin del indefinido no fijo y la búsqueda de una nueva fórmula que evite el abuso de la temporalidad, pero también la captura del empleo público. *Trabajo y Empresa. Revista de Derecho del Trabajo*, vol. 3, núm. 2, 2024, p. 95.

Tampoco podemos obviar la propia lentitud que, por falta de incentivos, ha caracterizado la labor de las Administraciones y los propios tribunales de oposición encargados de desarrollar estos procesos. Por tanto, no se trata tanto de que los plazos máximos señalados para el desarrollo de procesos de selección sean poco realistas dada la gran cantidad de fases que se deben incluir en estos, sino de que durante mucho tiempo se ha consentido que no se siguiese un calendario ajustado a la norma.

Hasta la reciente aprobación del Real Decreto-ley 6/2023¹¹, las convocatorias debían ejecutarse en el plazo de tres años a contar desde su publicación, de conformidad con lo dispuesto en el art. 70 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante, TREBEP). Actualmente, dicho periodo se ha reducido a dos años, debiendo realizarse todas las pruebas de selección en el periodo de un año (art. 108, RD Ley 6/2023). Sin embargo, incluso cuando se disponía de tres años para el desarrollo de estos procesos no eran raros los casos en los que la Administración también se excedía de dicho plazo¹², a pesar de ser este más que suficiente para desarrollar los procesos selectivos.

Buena muestra de que, en realidad, es perfectamente posible evitar estas dilaciones indebidas por parte de la Administración, la encontramos en algunos los procesos selectivos recientemente llevados a cabo por la Generalitat Valenciana. Cabe destacar, en primer lugar, que la Ley Valenciana, 4/2021, de Función Pública (en adelante, LFPV) establece que los procesos selectivos deberán realizarse en el plazo de un año y tres meses desde la publicación de la oferta de empleo público (art. 55.3 LFPV). Pues bien, dicho plazo se cumplió en el proceso selectivo relativo a la oferta de empleo público del año 2023 para el cuerpo superior técnico de administración general de la Administración de la Generalitat, A1-01 (sector administración general), al haberse producido la publicación de la oferta de empleo público el 5 de abril de 2023 y habiéndose realizado el último ejercicio el 30 de junio de 2024¹³. Por tanto, aunque como veremos más adelante, para poder cumplir con los plazos probablemente resulte necesario rediseñar algunos procedimientos selectivos como, por otra parte, ya se ha hecho en la Generalitat Valenciana, lo que es importante extraer de este ejemplo es que, si verdaderamente existe una voluntad de realizar las pruebas selectivas en espacios de tiempo relativamente cortos, se pueden llevar a cabo.

2.3. La falta de mecanismos de control y consecuencias jurídicas frente al incumplimiento

El Acuerdo Marco sobre trabajo de duración determinada incorporado a la Directiva 1999/70/CE prevé que los Estados deberán adoptar medidas para “prevenir los abusos

¹¹ Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo.

¹² BOLTAINA BOSCH, Xavier, Personal temporal en la Administración Pública: soluciones de presente y opciones de futuro. *Documentación Administrativa*. Núm. 8, 2021, p. 70.

¹³ Convocatoria 1/23. Proceso selectivo número 1: cuerpo superior de administración, A1-01. Disponible el 20 de octubre de 2024 en: <https://www.gva.es/>

como consecuencia de la utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada”. Sin embargo, al tiempo que se establece de manera bastante clara qué elementos deben concretarse en la regulación nacional para entender qué se considera un uso abusivo de las relaciones de trabajo temporales¹⁴, no se determina con claridad cómo debe orientarse el régimen indemnizatorio ni de responsabilidad sancionadora para hacer frente a los posibles incumplimientos de la norma¹⁵. Ahora bien, como se determina de forma meridiana en la jurisprudencia del TJUE, la ausencia de precisión no se traduce en una inexistencia de obligaciones aplicables a cada Estado de introducir en sus ordenamientos jurídicos medidas adecuadas para sancionar la concatenación abusiva de las relaciones de trabajo de duración determinada (así, por ejemplo, se pronuncia dicho Tribunal en la Sentencia de 14 de septiembre de 2016, asuntos acumulados C-184/15 y C-197/15, Martínez Andrés y Castrejana López, párrafo 36 o en la Sentencia de 7 de marzo de 2018, asunto C-494/16, Santoro, párrafo 29).

Sin embargo, como en muchos otros ámbitos de nuestro ordenamiento jurídico, una de las principales causas del incumplimiento exacerbado de las normas en materia de empleo público temporal es precisamente la ausencia de mecanismos sancionadores y de control efectivos que garanticen el respeto por parte de las Administraciones públicas de las limitaciones normativas al empleo público de naturaleza temporal¹⁶. Como indica Cantero, “de poco sirve tener un marco normativo perfecto o cuasi perfecto si después no se cumple y no se evita un constante y sostenido aumento de la tasa de empleo temporal”¹⁷.

Pues bien, ya en el “Informe de la comisión para el estudio y preparación del estatuto básico del empleado público” se indicaba la necesidad de establecer un régimen de responsabilidades para penalizar a las autoridades competentes por los abusos en la contratación y nombramientos temporales¹⁸. Dicho informe, publicado en el año 2005, proponía la inclusión de la siguiente cláusula en la norma básica reguladora del régimen del personal empleado público:

“Ha de emitirse informe jurídico 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

¹⁴ De acuerdo con la cláusula 5ª del Acuerdo Marco los Estados miembros deben incluir una o varias de las siguientes medidas: “a) razones objetivas que justifiquen la renovación de tales contratos o relaciones laborales; b) la duración máxima total de los sucesivos contratos de trabajo o relaciones laborales de duración determinada; c) el número de renovaciones de tales contratos o relaciones laborales.”

¹⁵ MELCHOR LLOPIS, Lorena, La falacia del tercer procedimiento de estabilización del empleo público temporal, *Documentación Administrativa*, núm. 12, 2024, p. 74.

¹⁶ FUENTETAJA PASTOR, Jesús Ángel, “El funcionario interino: entre la temporalidad y la estabilidad”, *Documentación Administrativa, Nueva Época*, núm. 7, 2020, p. 89.

¹⁷ CANTERO MARTÍNEZ, Josefa, *Temporalidad y estabilización en el Empleo Público: Ley 20/2021, de 28 diciembre, de Medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en la Administración*. Navarra, Thomson Reuters-Aranzadi, 2022, p. 138.

¹⁸ *Informe de la comisión para el estudio y preparación del estatuto básico del empleado público*, p. 62. Disponible el 25 de octubre de 2024 en: https://www.uhu.es/ccoo/comunicados/2005_04_25_informe_comision.pdf

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.”¹⁹

A pesar de las recomendaciones contenidas en dicho informe, hasta la aprobación de la LPGE para 2017 no se introdujo ninguna disposición de similares características a la indicada. En la Disposición Adicional 43ª de dicha norma se preveía, si bien con un carácter mucho más descafeinado que en la propuesta que había realizado la Comisión para el estudio y preparación del EBEP, la exigencia de responsabilidades por las actuaciones irregulares en materia de contratación temporal, refiriéndose en todo caso el indicado precepto únicamente a la contratación laboral. A mayor abundamiento, como veremos más adelante, hasta la fecha, de poco han servido estos escasos intentos de reconocer responsabilidades por los abusos en la temporalidad.

En los últimos años, sí que se ha venido reconociendo alguna penalización para la Administración como resultado de estos incumplimientos, aunque con efectos muy tímidos. En la STS de 12 de diciembre de 2019, Rº 3554/2017, Sala de lo Contencioso-Administrativo, el Alto Tribunal entiende que, a pesar de deber considerarse la convocatoria anulable por haberse publicado más de tres años después de la inclusión de la plaza convocada en la oferta de empleo público, dado que “el procedimiento selectivo se desarrolló sin que se atribuya vicio o tacha alguna, en su ejecución, determinante de su invalidez” (FJ 5) y tratándose la anulabilidad de un vicio de invalidez que permite “la conservación de los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción”, se mantiene la validez del procedimiento selectivo. Sin embargo, sí se reconoce la indemnización a favor de la funcionaria interina que ocupaba la plaza convocada al entender el Tribunal Supremo que “constituye la única medida posible, a los efectos del artículo 71 de la LJCA, para lograr el pleno restablecimiento de la situación jurídica perturbada por el acto administrativo contrario al ordenamiento jurídico”.

Sin embargo, la norma general ha sido la ausencia de mecanismos para sancionar y reconocer las responsabilidades en el más que reiterado incumplimiento de los límites a la contratación y los nombramientos temporales en las Administraciones públicas. Es más, como veremos en el siguiente apartado, los pocos mecanismos que sí se han adoptado con el objetivo de sancionar a las Administraciones públicas por la concatenación abusiva de relaciones de trabajo de duración determinada, debiendo destacar aquí por ejemplo la creación de la figura del personal indefinido no fijo, han tenido unos efectos más que limitados, por no decir casi inexistentes como herramientas para disuadir de incurrir en esta clase de incumplimientos y reducir los niveles de temporalidad. Así, esta ausencia de mecanismos disuasorios y sancionadores, constituye una de las más evidentes causas del problema estructural y endémico con el que nos encontramos actualmente.

¹⁹ *Ibidem*, p. 65.

3. Soluciones adoptadas hasta la fecha: el ¿fracaso? de la Ley 20/2021

Este apartado se centra en aquellos mecanismos adoptados por la jurisprudencia y el legislador hasta la fecha con el objetivo de sancionar y reducir los niveles de temporalidad en el empleo público en España, una serie de intentos de solucionar este problema estructural que culminaron con la aprobación de la Ley 20/2021²⁰, cuyo objetivo, según la exposición de motivos de la norma era “situar la tasa de temporalidad estructural por debajo del 8 por ciento en el conjunto de las Administraciones Públicas españolas”. La norma se estructura en tres bloques fundamentales: la articulación de procesos de estabilización; el establecimiento de una serie de medidas que pretenden ser efectivas para limitar los contratos y nombramientos temporales estableciendo, entre otras cuestiones, un sistema de reconocimiento de responsabilidades e indemnizaciones por la prolongación irregular de las situaciones de temporalidad y, por último, la adopción de una serie de disposiciones dirigidas a mejorar la gestión y planificación en materia de recursos humanos.

En el presente apartado se abordan los tres segmentos de la Ley y los problemas que estos presentan, en particular, en relación con el más que deficiente cumplimiento por parte de las Administraciones. Sin embargo, antes de comenzar dicho análisis, estimamos también conveniente referirnos, si bien de manera muy breve, a la figura del personal indefinido no fijo, al haberse planteado esta figura ya desde la década de 1990 como una de las primeras soluciones frente a los abusos en la temporalidad en el empleo público, aunque también con escaso éxito a la larga.

3.1. La figura del personal indefinido no fijo

Una de las primeras medidas que se adoptó con el objetivo de paliar los abusos en la contratación temporal fue la creación de la figura del personal indefinido no fijo, un mecanismo de elaboración jurisprudencial²¹ que pretendía sancionar la prolongación irregular de los contratos laborales en las Administraciones públicas, obligando a la permanencia de este personal pero de manera que tampoco se introdujesen quiebras en los principios de igualdad, mérito y capacidad que rigen nuestro sistema de acceso al empleo público²². Por ello, este personal no se convertiría en fijo, sino que únicamente podría permanecer en la plaza hasta su cobertura definitiva o amortización. Asimismo, dicha jurisprudencia reconoce el derecho a indemnización de 20 días por año trabajado en el momento de

²⁰ Dicha norma encuentra su origen en el Real Decreto-Ley 14/2021. Para un análisis detallado de este último, el cual incorporaba ya muchas de las medidas posteriormente incluidas en la Ley 20/2021 ver, por ejemplo, ROQUETA BUJ, Remedios y GOERLICH PESET, Jose María, *Interinos en el empleo público. Régimen jurídico y puntos críticos tras el Real Decreto-Ley 14/2021*, València, Tirant Lo Blanch, 2021.

²¹ Ver por todas la STS de 20 de enero de 1998 (R° 317/1997, Sala de lo Social) y ATC 124/2009 de 28 de abril.

²² MELCHOR LLOPIS, Lorena, La falacia del tercer procedimiento de estabilización del empleo público temporal, *Op. cit.*, 2024, p. 75.

cese o amortización de la plaza de esta clase de personal, equiparando esta situación a la de un despido objetivo²³.

Lo cierto es que el reconocimiento de la condición de personal indefinido no fijo podría haber llegado a ser una medida suficiente en el caso de que efectivamente hubiese derivado en la convocatoria o amortización de las plazas de manera inmediata. El propio TJUE en su Sentencia de 14 de septiembre de 2016, asuntos Martínez Andrés y Castrejana López (C-184/15 y C-197/15) considera de manera implícita esta medida como una sanción efectiva frente a las infracciones cometidas por las Administraciones al indicar que “comoquiera que este concepto no es aplicable al personal que presta servicios para las Administraciones públicas en régimen de Derecho administrativo, no existe ninguna medida efectiva para evitar y, en su caso, sancionar la utilización abusiva de sucesivos nombramientos de duración determinada en lo que atañe a dicho personal” (párrafo 47). Se puede así entender, *sensu contrario*, que dicho tribunal sí consideraba, en aquel momento, que el reconocimiento de la figura del personal indefinido no fijo constituía una medida suficiente para hacer frente a los abusos cometidos por las Administraciones en relación con el personal temporal en régimen de derecho laboral²⁴.

Sin embargo, el resultado que se ha dado ha sido más bien el contrario ya que, al prolongarse durante años la situación de esta clase de personal empleado público, se genera un incentivo perverso para la Administración al disponer de cobertura para esas plazas por tiempo indefinido. Es por ello precisamente que la reciente sentencia de 22 de febrero de 2024 del TJUE, dictada en los asuntos acumulados 59/22, 110/22 y 159/22, considera que la forma en la que se ha estado empleando la figura del personal indefinido no fijo, cuyos contratos se han prolongado en el tiempo sin haberse convocado la plaza ni haberse procedido a su amortización, constituye un supuesto en el que se han dado “sucesivas relaciones laborales de duración determinada” de manera irregular (párrafos 78 a 82).

La figura del personal indefinido no fijo se aplica, en principio, exclusivamente al personal laboral de las Administraciones públicas, habiendo rechazado el Tribunal Supremo, en teoría, su reconocimiento y aplicación al personal sometido a régimen de derecho administrativo (SSTS de 16 de septiembre de 2018, R^o 1305/2017 y 785/2017, Sala de lo Contencioso-Administrativo). Por su parte, el TJUE, en la antecitada sentencia de 14 de septiembre de 2016, establecía que nada se opone a que las medidas aplicables frente a los abusos en las relaciones temporales de trabajo fuesen diferentes en función de si los servicios prestados lo son en régimen de derecho laboral o de derecho administrativo, debiendo ser el propio ordenamiento jurídico interno de los Estados el que determine cuáles son las consecuencias específicas derivadas de los incumplimientos en este ámbito²⁵.

Ahora bien, el TJUE también establece que las medidas adoptadas por el ordenamiento jurídico de cada Estado miembro no deben “ser menos favorables que las

²³ CANTERO MARTÍNEZ, Josefa, El funcionario interino en la jurisprudencia: sobre la necesidad de repensar la figura, *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. 12, 2017, p. 20.

²⁴ SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, “La consagración del funcionario interino indefinido”, *Revista de Administración Pública*, núm. 208, 2019, pp. 230-231.

²⁵ *Ídem*, p. 233.

aplicables a situaciones similares de carácter interno (principio de equivalencia) ni hacer imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión (principio de efectividad)” (párrafo 37, STJUE de 14 de septiembre de 2016). En dicha sentencia consideraba el tribunal europeo que, no existiendo una medida equivalente para sancionar los abusos en las relaciones temporales de trabajo sometidas al régimen de derecho administrativo en España, la aplicación de la figura del personal indefinido no fijo también al personal funcionario cuyos nombramientos se hubiesen extendido de manera irregular en el tiempo podría constituir una medida sancionadora aceptable frente a estos incumplimientos.

Incluso tras dicha sentencia del TJUE, el Tribunal Supremo español rechazó la aplicación de la figura del personal indefinido no fijo en el caso del funcionariado interino en las antecitadas sentencias de 16 de septiembre de 2018, pero sí que reconoció el derecho a mantenerse en el puesto de trabajo hasta que se diese una de las causas legalmente establecidas en el art. 10 TREBEP que pueden dar lugar al cese del funcionario o funcionaria interina cuyo nombramiento hubiese sido irregularmente prolongado. Se considera en estos casos que el acto administrativo por el que se cesa a un funcionario o funcionaria interina fuera de los supuestos establecidos para ello en la normativa en materia de empleo público carece de base legal y es nulo de pleno derecho, debiendo reincorporarse el empleado o empleada. Es más, incluso se reconoce la posibilidad de reclamar una indemnización en caso de ceses contrarios a derecho por los daños y perjuicios sufridos, pero en ningún caso se equipara dicha indemnización a la resultante del cese en las relaciones laborales, debiendo acreditarse adecuadamente la existencia de los daños generados por el cese irregular.

En todo caso, más allá del esfuerzo realizado por el TS para evitar la aplicación del régimen de derecho laboral a la prestación de servicios temporal en régimen de derecho administrativo, lo cierto es que el Tribunal logra una solución similar al menos en lo que respecta a la permanencia en el puesto de trabajo hasta que exista una causa con suficiente base legal para su cese²⁶. Asimismo, de igual manera que ha sucedido con la solución dada por la jurisprudencia en el ámbito laboral, tampoco esta ha constituido, a la postre, una medida realmente efectiva para disuadir a las Administraciones de cometer abusos en la prestación de servicios temporales en régimen de derecho administrativo.

3.2. *Los procesos de estabilización*

Una de las principales soluciones que se ha ido dando con el objetivo de reducir los elevadísimos niveles de temporalidad existentes en el empleo público en España ha sido la realización de procesos de estabilización que tratan de incorporar como personal fijo de plantilla,

²⁶ SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, “La consagración del funcionario interino indefinido”, *Op. cit.*, 2019, p. 234; FUENTETAJA PASTOR, Jesús Ángel, La utilización abusiva de los funcionarios interinos ante el derecho europeo: entre la transformación en funcionarios de carrera y el derecho a indemnización, *Revista de Administración Pública*, núm. 212, pp. 210-212.

ya sea de naturaleza laboral o funcionarial, al personal que lleva ya un tiempo prestando servicios a través de nombramientos o contratos temporales²⁷. No implica esto que en esta clase de procesos de selección se vea el acceso a candidatas y candidatos que no hayan prestado servicios en las Administraciones públicas, sino que se otorga una parte proporcionalmente muy significativa de la puntuación de la fase de concurso a la experiencia profesional adquirida en las Administraciones. En algunos casos, de manera excepcional, como ha sucedido con la Ley 20/2021, incluso se ha llegado a permitir el acceso a puestos de naturaleza funcionarial exclusivamente por la vía del concurso de valoración de méritos.

Así, el art. 2 de dicha norma prevé la inclusión en los procesos de estabilización previstos por las LPGE para 2017 y 2018 de aquellas “plazas de naturaleza estructural que, estén o no dentro de las relaciones de puestos de trabajo, plantillas u otra forma de organización de recursos humanos que estén contempladas en las distintas Administraciones Públicas y estando dotadas presupuestariamente, hayan estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2020”. Estas plazas serían cubiertas por sistema de concurso oposición, “con una valoración en la fase de concurso de un cuarenta por ciento de la puntuación total, en la que se tendrá en cuenta mayoritariamente la experiencia en el cuerpo, escala, categoría o equivalente de que se trate” previéndose además la posibilidad de que los ejercicios de la fase de oposición no fuesen eliminatorios²⁸.

Por otra parte, la Disposición Adicional 6ª de dicha norma prevé que se convocarían por el sistema de concurso, aquellas plazas que, estando o no dentro de las relaciones de puestos de trabajo, plantillas u otra forma de organización de recursos humanos que estén contempladas en las distintas Administraciones Públicas y estando dotadas presupuestariamente, hubieran estado ocupadas con carácter temporal de forma ininterrumpida con anterioridad al 1 de enero de 2016. Este mecanismo extraordinario de estabilización pretende abordar y poner fin a las situaciones de interinidad de larga duración que son aquellas que la jurisprudencia y el legislador entienden que se producen cuando una plaza ha sido ocupada de manera temporal durante cinco años o más²⁹.

Una cuestión llamativa y que ofrece muchas pistas acerca de cómo se lleva a cabo la gestión del personal y las prioridades de una parte importante de las Administraciones públicas es que, a pesar de la enorme flexibilidad introducida para el desarrollo de los procesos de estabilización derivados de la Ley 20/2021, han sido varias las Administraciones locales cuyas bases han sido declaradas nulas por haber otorgado una puntuación

²⁷ CAMPOS DAROCA, Jose María, “Integración del personal temporal en la función pública de carrera”, en Campos Daroca, Jose María y ZAFRA MATA, Diego, *Consolidación y estabilización del empleo público temporal: Ley 20/21 de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público*, Madrid, Wolters Kluwer, 2022, p. 30.

²⁸ Como señala MELCHOR LLOPIS, la posibilidad de establecer la fase de oposición como no eliminatoria no ha sido unánimemente escogida por todas las Administraciones, lo cual debe valorarse muy positivamente. MELCHOR LLOPIS, Lorena, La falacia del tercer procedimiento de estabilización del empleo público temporal, *Op. cit.*, 2024, p. 82.

²⁹ Ver, por ejemplo, la STC 203/2000 de 24 de julio de 2000 o la exposición de motivos de la Ley 20/2021.

excesiva a la experiencia en la misma entidad en comparación con la experiencia adquirida en otras entidades locales en puestos equivalentes³⁰.

Dado que el objetivo de esta norma era dar una solución rápida al problema de la temporalidad en el empleo público, los plazos que se establecían para estos procedimientos de estabilización eran relativamente breves. Así, las ofertas de empleo público para estos procesos debían ser publicadas antes del 1 de junio de 2022, las convocatorias debían realizarse antes del 31 de diciembre del mismo año y los procesos deben concluir antes del 31 de diciembre de 2024.

Una vez más, podríamos valorar positivamente la articulación de estos procesos de estabilización si verdaderamente hubiesen derivado en una reducción de los niveles de temporalidad en el empleo público. Sin embargo, lejos de alcanzar el objetivo del 8% de cobertura temporal de plazas estructurales especificado en el art. 2.3 de la Ley 20/2021, lo cierto es que seguimos encontrándonos con una situación en la que los porcentajes de temporalidad son elevadísimos. Si bien es cierto que de las cifras que se encuentran disponibles no podemos extraer con certeza qué porcentaje de las coberturas temporales se realizan en plazas de naturaleza estructural, sí que resulta evidente que, teniendo en cuenta que la temporalidad en el empleo público se sitúa en un 28,6%, resulta muy evidente que nos encontramos muy lejos del objetivo previamente indicado.

Ahora bien, es cierto que, dado que los procesos de estabilización convocados en el marco de la Ley 20/2021 no deben concluir hasta el 31 de diciembre de 2024, todavía no es posible apreciar con certeza los efectos de aquellos sobre los niveles de temporalidad. Sin embargo, a pesar de esto, la tímida reducción en el empleo temporal que sí se vislumbra (de un 32%³¹ en el tercer trimestre de 2021 al ya indicado 28,6% en el tercer trimestre de 2024), hace que sea poco probable que se llegue a alcanzar un nivel de temporalidad del 8%. En todo caso, deberemos esperar un par de años para poder ver los efectos reales de estos procesos de estabilización, aunque advertimos de nuestra falta de optimismo en la consecución de los objetivos marcados.

3.3. Medidas dirigidas al control de la temporalidad

3.3.1. El reconocimiento de responsabilidades

Aunque en el presente apartado nos vamos a centrar fundamentalmente en la regulación contenida en la DA 17^a del TREBEP, consideramos conveniente mencionar el cese automático que, desde 2021, fija el art. 10.4 TREBEP para el personal interino que ocupe plazas vacantes una vez transcurran tres años desde su nombramiento. Este es un mecanismo que, en combinación con los que a continuación se detallan, debemos valorar positivamente y puede llegar a contribuir a la reducción de la temporalidad. Ahora bien,

³⁰ Ver, por ejemplo, la STSJ de la Comunidad Valenciana de 11 de diciembre de 2023, R^o 408/2023, Sala de lo Contencioso-Administrativo.

³¹ INE. Encuesta de población activa, 2023.

si ya se está tramitando la convocatoria mediante la que se cubrirá la plaza, el personal interino podrá permanecer en dicha plaza hasta que sea cubierta de manera definitiva. Como de manera muy acertada apunta Sánchez Morón, esta excepción al cese automático puede ser “peligrosa, pues a veces la tramitación de los procedimientos de selección se eterniza, de manera artificial. Además, si el proceso selectivo queda desierto, se podrá efectuar otro nombramiento de interino”³².

En línea con esto, la DA 17^a del TREBEP introducida por la Ley 20/2021 también establece que “todo acto, pacto, acuerdo o disposición reglamentaria, así como las medidas que se adopten en su cumplimiento o desarrollo, cuyo contenido directa o indirectamente suponga el incumplimiento por parte de la Administración de los plazos máximos de permanencia como personal temporal será nulo de pleno derecho”. A pesar de las buenas intenciones que se desprenden de este precepto y la clara vocación de aportar una respuesta contundente frente a las actuaciones irregulares en materia de temporalidad, nos encontramos ante un precepto caracterizado por una excesiva vaguedad y cuya aplicación práctica no podemos sino poner en duda³³.

Pasando ya específicamente a abordar el reconocimiento de responsabilidades, tal como establece la Exposición de Motivos de la Ley 20/2021, uno de los objetivos de esta norma es justamente “implantar un régimen de responsabilidades que constituya un mecanismo proporcionado, eficaz y disuasorio de futuros incumplimientos”. Es más, se incide en que se pretende “clarificar cualquier vacío o duda interpretativa que la actual regulación haya podido generar”. Nada más lejos de la realidad, como se ha señalado ya en numerosas ocasiones y se evidencia por las cuestiones prejudiciales que los tribunales españoles han planteado al TJUE desde la aprobación de la norma³⁴.

Del contenido de la DA 17^a del TREBEP que, como ya se ha comentado, introdujo la Ley 20/2021, se desprende la voluntad del legislador por reconocer la responsabilidad de las Administraciones en los casos de incumplimiento con los plazos máximos de duración de los contratos y nombramientos temporales. Sin embargo, no llegan a concretarse medidas específicas que garanticen que verdaderamente lleguen a dirimirse dichas responsabilidades, limitándose el precepto indicado, especialmente en sus dos primeros apartados, a establecer mandatos que, en la práctica, constituyen meras declaraciones de intenciones.

Así, declara por ejemplo el apartado primero de la DA 17^a del TREBEP que las Administraciones públicas “velarán por evitar cualquier tipo de irregularidad en la contratación laboral temporal y los nombramientos de personal funcionario interino”, tratándose esta afirmación de un simple recordatorio de una obligación que los poderes públicos evidentemente ya debían cumplir. Se añade también que las Administraciones “promoverán, en sus ámbitos respectivos, el desarrollo de criterios de actuación que permitan asegurar el cumplimiento de esta disposición”, pero sin llegarse a indicar cómo deben concretarse estos, ni estableciendo tampoco ningún tipo de sanción que pueda ir

³² SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho de la Función Pública*. 17^a ed., Madrid, Tecnos, 2024.

³³ Sobre las dudas que suscita este precepto a nivel interpretativo y su difícil encaje y aplicación práctica ver CANTERO MARTÍNEZ, Josefa, *Temporalidad y estabilización en el Empleo Público...*, *Op. cit.*, pp. 302-313.

³⁴ DESDENTADO DAROCA, Eva, *El fin del indefinido no fijo...*, *Op. cit.*, pp. 106-109.

aparejada al no establecimiento de estas normas internas y nuevamente resultando evidente que ya antes de la introducción de esta disposición las Administraciones deberían haber introducido criterios y orientar en todo caso su actuación hacia el cumplimiento de las normas contenidas en el TREBEP.

Por su parte, el apartado segundo de la DA 17^a del TREBEP 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”. Nuevamente nos remite la norma a la actuación propia de cada Administración sin especificar exactamente cuáles son esas normas. Es más, no parece muy realista que, si hasta la fecha no se han adoptado medidas encaminadas a exigir responsabilidades por incumplimiento de los plazos máximos de los contratos y nombramientos temporales, vaya a ser ahora el momento en el que se adopten esos mecanismos. De hecho, desde la introducción de la Disposición Adicional mencionada en diciembre de 2021 no se ha apreciado ningún cambio significativo en el ámbito concreto de la imposición de sanciones a los órganos responsables de incumplir con las normas en materia de temporalidad en el empleo público. Esto se ve corroborado por la afirmación realizada por el propio TJUE en su sentencia de 22 de febrero de 2024, dictada en los asuntos, C-59/22, C-110/22 y C-159/22, en cuyo párrafo 112 se refiere a que “el tribunal remitente no tiene constancia de que se haya exigido responsabilidad a ninguna Administración Pública por haber promovido o suscrito sucesivos contratos temporales”.

Además, el TJUE, en la citada sentencia considera que las previsiones contenidas en la DA 17^a del TREBEP tienen un excesivo grado de ambigüedad y abstracción, no pudiendo considerarlas como mecanismos suficientemente disuasorios y efectivos para combatir los abusos en la contratación temporal y siendo, por tanto, no conformes con el Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada acerca del cual versa la Directiva 1999/70/CE (párrafos 111 a 114).

En definitiva, como ha señalado la doctrina y jurisprudencia, la vaguedad con la que se articula este reconocimiento de responsabilidades necesariamente debe hacernos dudar de su efectividad como mecanismo disuasorio³⁵. Nuevamente, nos encontramos con meras declaraciones de intenciones por parte del legislador que no se concretan y que contribuyen a perpetuar las irregularidades e incumplimientos existentes.

3.3.2. Indemnizaciones

La DA 17^a TREBEP contempla también el reconocimiento de una indemnización para el personal funcionario interino en el caso de que se incumpla el plazo máximo de permanencia en el puesto de trabajo “equivalente a veinte días de sus retribuciones fijas por

³⁵ GIFREU FONT, Judith, La estrategia de reducción de la temporalidad en el empleo público en la Ley 20/2021: ¿un bálsamo de fierabrás para erradicar definitivamente las relaciones de interinidad de larga duración o una solución provisional para salir del paso? *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. Núm. 18, 2022, p. 80.

año de servicio, prorrateándose por meses los períodos de tiempo inferiores a un año, hasta un máximo de doce mensualidades”, refiriéndose la cuantía de la indemnización “exclusivamente al nombramiento del que traiga causa el incumplimiento”. También se prevé la misma cuantía de indemnización para el personal laboral temporal cuyos contratos hayan sido prolongados de manera irregular y para “el personal funcionario interino o el personal laboral temporal que, estando en activo como tal, viera finalizada su relación con la Administración por la no superación del proceso selectivo de estabilización” (art. 2.6, Ley 20/2021).

El TJUE considera, en general, “que el abono de una indemnización por extinción de contrato no permite alcanzar el objetivo perseguido por la cláusula 5 del Acuerdo Marco, consistente en prevenir los abusos derivados de la utilización sucesiva de contratos de duración determinada” (STJUE de 22 de febrero de 2024, párrafo 106). Además, específicamente en relación con las cuantías fijadas, ha considerado dicho tribunal que, dado que la compensación “tiene un doble límite máximo (el tope de los veinte días de retribución por año de servicio y el tope de los doce meses de salario en total), no permite ni la reparación proporcionada y efectiva en las situaciones de abuso que superen una determinada duración en años, ni la reparación adecuada e íntegra de los daños derivados de tales abusos” (STJUE de 13 de junio 2024, párrafo 81).

También la Comisión Europea ha remitido recientemente a España, en el marco del procedimiento de infracción por la incompatibilidad de la legislación española con el Acuerdo Marco, una carta de emplazamiento en la que se considera que las modificaciones introducidas en nuestro ordenamiento jurídico por la Ley 20/2021 continúan sin ser suficientes. En particular, la Comisión indica que España no brinda “protección suficiente contra el uso abusivo de contratos sucesivos de duración determinada a los trabajadores del sector público [...] Por ejemplo, con independencia de que un trabajador con un contrato temporal haya sido contratado durante veinte o treinta años, la indemnización es la misma. Y en caso de que un trabajador, tras haber ejercido su actividad durante veinte años en el marco de una sucesión de contratos temporales, dimita por cualquier motivo, como por cambiar de puesto de trabajo o cuidar a un familiar, no tiene derecho a indemnización alguna, aunque un tribunal declare abusiva la sucesión de contratos de duración determinada.”³⁶

Siguiendo con esta crítica, propone Baquero Aguilar la modulación de las indemnizaciones en función del tiempo trabajado. Así, “en vez de 20 días como recoge la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, establecer un régimen indemnizatorio de 45 días para aquel personal que venga padeciendo la temporalidad antes de 2012, 33 días para aquel personal que venga sufriendo dicha situación entre 2012 y 2017, y 20 días para el personal que se encuentre en dicha situación desde esa fecha en adelante.”³⁷ No podemos

³⁶ COMISIÓN EUROPEA, Paquete de procedimientos de infracción de octubre: principales decisiones. Disponible el 18 de noviembre de 2024 en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/inf_24_4561

³⁷ BAQUERO AGUILAR, Jorge, *La desnaturalización de los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad en el acceso al empleo público*, Murcia, Laborum, 2022, p. 354.

sino coincidir con esta propuesta ya que, a pesar de que el reconocimiento de las indemnizaciones supone un avance con respecto a la situación anterior, en la que la única posibilidad de resarcimiento por abusos en la temporalidad era la vía de la responsabilidad patrimonial de la Administración, tal como estableció el TS, entre otras, en su sentencia de 9 de mayo de 2023, dictada en recurso 5132/2019, lo cierto es que el marco jurídico actual sigue sin ser suficiente para compensar la concatenación de nombramientos temporales con la precarización para el personal y para la propia organización administrativa.

3.4. Gestión y planificación en materia de recursos humanos

Aunque, por su impacto indirecto sobre los niveles de temporalidad, se ha prestado menos atención a las disposiciones contenidas en la Ley 20/2021 referentes a la gestión y planificación en materia de recursos humanos, consideramos que también es relevante realizar algunas breves reflexiones específicamente en relación con la DA 2ª de esta norma. Dicha disposición atribuye al Ministerio con competencias en materia de función pública la obligación de elaborar un “informe anual de seguimiento de la situación de la temporalidad en el empleo público”. Se trata de una medida que, a pesar de no tener una incidencia directa en la evolución de la temporalidad en el empleo público, tiene una enorme relevancia por cuanto que resulta necesario realizar diagnósticos y análisis de la situación y su evolución para poder diseñar mecanismos que verdaderamente contribuyan a solucionar los problemas de los que adolece nuestro actual sistema de empleo público, pudiendo también así verificar los efectos de las medidas que ya se han ido adoptando.

Sin embargo, no parece que, por el momento se hayan ido realizando esos informes durante los últimos tres años, demostrándose nuevamente cómo muchas de las disposiciones de la Ley 20/2021 constituyen poco más que meras declaraciones de intenciones. Consideramos que es absolutamente esencial que se realicen estudios y análisis detallados y transparentes de la situación real de la temporalidad en el empleo público en España, pues la única forma de solucionar un problema como este es conocerlo en profundidad y hacer un seguimiento detallado y transparente de su evolución. La ausencia de una estrategia de planificación en materia de empleo público, para la cual se requieren estos esfuerzos de estudio, análisis y recogida de datos, nos aboca inevitablemente a ir introduciendo pequeños remiendos en gran medida inefectivos en lugar de atacar el problema de raíz.

4. La necesaria transformación del sistema español de empleo público

En España llevamos ya varios años viviendo una crisis institucional que va profundizándose por momentos. El más que mejorable funcionamiento de las Administraciones públicas, el cual se encuentra estrechamente relacionado con las deficiencias de nuestro sistema de empleo público, contribuye a debilitar la credibilidad en nuestros poderes

públicos. Por ello, resulta absolutamente esencial introducir cambios de calado que contribuyan a mejorar la situación de nuestro sistema de empleo público y, por ende, de las Administraciones públicas. Partiendo de la situación descrita en las páginas anteriores, realizamos a continuación algunas reflexiones y propuestas dirigidas a reducir la endémica situación de temporalidad en el empleo público.

4.1. El debate acerca de la conversión de los contratos y nombramientos temporales en fijos

Una de las soluciones más sencillas a los excesivos niveles de temporalidad que actualmente encontramos en el empleo público en España, pero que también es de las más controvertidas, es aquella que aboga por incorporar directamente al personal laboral temporal y al personal funcionario interino como personal fijo cuando se haya prolongado su relación de trabajo con la Administración de manera irregular durante un periodo de tiempo significativo.

Hasta la fecha la conversión del personal temporal en fijo se ha admitido solamente en casos en los que se trataba de personal laboral y siempre que el trabajador o trabajadora hubiese superado las pruebas selectivas para acceder a un puesto fijo en la Administración³⁸. Asimismo, tras la publicación de la STJUE de 22 de febrero de 2024, algunos tribunales optaron también por la conversión en fijos de quienes hubiesen tenido una relación laboral con la Administración que se hubiese prolongado más allá del tiempo máximo legalmente establecido³⁹. Esto es así, a pesar de que el TJUE no ha establecido en ningún momento que la única medida aceptable para solucionar el problema de la temporalidad fuese la incorporación definitiva del personal temporal cuyos nombramientos o contratos hubiesen sido prolongados de manera irregular.

En todo caso, en particular con respecto al personal funcionario interino, aunque también en relación con el personal laboral, el sentir mayoritario es contrario a su conversión en personal fijo⁴⁰. Debemos así señalar que la Ley 20/2021 fortifica el carácter temporal del personal funcionario interino al modificar el art. 10 TREBEP, señalando el apartado segundo de dicho precepto que el nombramiento derivado de los procedimientos de selección para el personal interino “en ningún caso dará lugar al reconocimiento de la condición de funcionario de carrera”, por lo que resulta evidente que no es la voluntad del legislador facilitar esa conversión automática que se ha defendido por parte de algunos sectores.

Aunque las Administraciones hayan incumplido los límites temporales para los nombramientos del personal funcionario interino o para la contratación del personal laboral temporal, no podemos en este caso aplicar las lógicas jurídicas que seguimos

³⁸ STS de 16 de noviembre de 2021, Sala de lo Social (R^o 3245/2019).

³⁹ SSJS Madrid, núm. 26, de 23 de febrero de 2024 (proc. 199/2023), Sevilla núm. 13, de 27 de febrero de 2024 (proc. 667/2023) y STJS del País Vasco, de 22 de abril de 2024, rec. 229/2024.

⁴⁰ Ver, por todos, CANTERO MARTÍNEZ, Josefa, *Temporalidad y estabilización en el Empleo Público...*, *Op. cit.*

cuando es un empleador privado el que prorroga contratos temporales más allá del tiempo legalmente establecido. Así, en el caso de las relaciones laborales privadas los intereses principales en juego son los de la persona empresaria y los del trabajador o trabajadora, debiendo el ordenamiento jurídico evitar los posibles abusos cometidos por quien se halla en una posición de mayor poder (el empresario o empresaria). Por ello, se deben sancionar, obligando a la transformación de la relación laboral de temporal a indefinida, las extensiones contrarias a derecho de los contratos de trabajo en el sector privado.

Sin embargo, en el ámbito de las Administraciones públicas, los intereses que deben tenerse en cuenta no son exclusivamente los indicados, esto es, los del personal empleado público y los de la Administración como empleadora, sino también el interés general, cuya protección y consecución tienen precisamente encomendadas estas instituciones de conformidad con lo dispuesto en el art. 103 CE. Así lo han indicado, por ejemplo, la Sala de lo Social del Tribunal Supremo en el FJ 3º de su Sentencia de 20 de enero de 1998 (rec. 317/1997) o el propio Tribunal Constitucional en su auto núm. 124/2009.

Asimismo, el TC, en el antecitado auto núm. 124/2009 se refería también a otro elemento que diferencia la relación de empleo en el sector privado y en el sector público y que supone una cuestión fundamental a tener en cuenta a la hora de decidir las soluciones por las que queremos optar. Se trata de la posibilidad de que exista un común interés entre las autoridades, el personal fijo y el personal temporal de algunas Administraciones de prolongar los contratos y nombramientos temporales de manera irregular con el objetivo de que se terminen por transformar estas relaciones de trabajo en fijas. Esto es algo que no se da en el sector privado, en el que las motivaciones que pueden tener los y las empleadoras para prorrogar los contratos temporales irregularmente obedecen a una lógica de ahorro de costes, sin pretenderse llegar a la situación en la que se vean obligados, como consecuencia de una resolución judicial, a convertir estos contratos en indefinidos. En el caso de la Administración, la conversión automática de una relación de trabajo temporal en fija no supone necesariamente una penalización para las personas responsables de haber cometido dicha irregularidad, sino más bien todo lo contrario, estaríamos premiando precisamente esa voluntad de vulnerar los procedimientos reglados de acceso al empleo público.

Además de lo anterior, uno de los principales problemas que se suele señalar cuando se sugiere esta conversión automática a una situación de fijeza es que estaríamos vulnerando los principios de igualdad, mérito y capacidad⁴¹ al atribuir la condición de personal funcionario de carrera o laboral fijo a personas que han accedido al empleo público sin superar aquellas pruebas, en teoría caracterizadas por un mayor nivel de rigurosidad, que han debido superar quienes han accedido a puestos de naturaleza indefinida por la vía legalmente establecida de la oposición o del concurso-oposición para el personal funcionario, pudiendo también optarse por el sistema de concurso para el personal laboral (art. 61 RDLeg 5/2015).

⁴¹ MONEREO PÉREZ, José Luís, Prólogo, En: BAQUERO AGUILAR, Jorge, *La desnaturalización de los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad en el acceso al empleo público*, Murcia, Laborum, 2022, p. XX.

Aunque coincidimos en parte con esta argumentación, consideramos que adolece de un punto de hipocresía que debe de ser señalado. Nuestros sistemas de selección del personal empleado público, basados en los principios de igualdad, mérito y capacidad, han sido configurados como uno de los mecanismos que pretenden garantizar la independencia e imparcialidad del personal empleado público en un sistema administrativo como es el español en el que la Administración está dotada de una serie de privilegios y prerrogativas especiales. Sin embargo, resulta cuanto menos llamativo que, al tiempo que existe un consenso cada vez mayor relativo a la falta de eficacia de nuestros sistemas de selección de personal empleado público y a sus deficiencias a la hora de seleccionar al personal más capacitado, se critique también que la transformación automática del personal temporal en personal laboral fijo o funcionario de carrera es contraria a los principios de igualdad, mérito y capacidad que deben de regir los procesos de selección del personal empleado público. Realmente debemos plantearnos si una persona que ha ocupado un puesto de trabajo de determinada naturaleza durante tres, cuatro, cinco años o muchos más en algunos casos, realmente no está capacitada para desarrollar dichas funciones.

No quiere decir lo anterior que abogemos por la incorporación automática del personal funcionario interino y laboral temporal cuyos nombramientos o contratos se hayan prolongado irregularmente en el tiempo, fundamentalmente por las razones que expondremos a continuación. Ahora bien, como mínimo, debería realizarse una reflexión acerca de si este rechazo frontal al acceso directo, sobre todo del personal que lleva ya muchos años desempeñando su puesto de trabajo, es verdaderamente proporcionado.

En todo caso, entendemos que la conversión del personal temporal en fijo no se trata tanto de un problema referente al incumplimiento de los principios que deben regir el acceso al empleo público, como un problema de incentivos y (ausencia de) sanciones. Volviendo a las cuestiones que ya hemos tratado previamente en este apartado, en realidad, cuando obligamos a una Administración pública a que incorpore como fijo a personal con contratos o nombramientos de duración determinada tras una situación de abuso en la temporalidad, ¿verdaderamente estamos sancionando a esa Administración o la estamos premiando? Es sobre esta pregunta sobre la que realmente debe pivotar la decisión de considerar aceptable o no esa conversión. Puesto que entendemos que la respuesta a esta pregunta es negativa y que, de hecho, en no pocas ocasiones, estaremos premiando a las Administraciones, entendemos que esta no puede ser la solución dada frente a los elevados niveles de temporalidad en el empleo público.

La solución no debe abordarse tanto desde esa supuesta perspectiva punitivista, entre otras cosas por su clara ineffectividad, sino desde la introducción de soluciones que flexibilicen el sistema. Lo cierto es que las quiebras que se han producido en los sistemas de acceso al empleo público muestran una realidad que parece ser muy costosa de asumir, y es que nuestras Administraciones no tienen la capacidad de funcionar con sistemas selectivos tan rígidos como los que en teoría deben utilizar. Esta es la cuestión en la que nos centramos a continuación y que entendemos como elemento esencial para aportar soluciones reales a las deficiencias de nuestro sistema de empleo público.

4.2. La modificación y mejora de los sistemas de selección de personal empleado público

La DA 4ª de la Ley 20/2021 prevé, de manera muy genérica, la implantación de medidas para agilizar los procesos de selección, reconociéndose de forma indirecta la incidencia que la excesiva duración de estos tiene en los elevados niveles de temporalidad de los que adolece nuestro sistema de empleo público. A continuación abordamos las deficiencias de nuestros sistemas de acceso al empleo público y algunas posibles soluciones.

4.2.1. Las deficiencias en los sistemas de acceso

Desde hace ya años viene reclamándose por parte de la doctrina la necesaria transformación de los sistemas de selección del personal de las Administraciones que a día de hoy todavía se siguen empleando en España⁴². Como ya hemos indicado en otros trabajos, la forma en la que seleccionamos al personal empleado público en España no respeta los principios de igualdad, mérito y capacidad por diferentes razones⁴³.

En primer lugar, el hecho de que nos limitemos en muchas ocasiones a evaluar la capacidad memorística de las personas candidatas, en particular, cuando nos referimos al acceso a los puestos de más elevado nivel, implica que son muchas las habilidades que no son evaluadas y que son necesarias para el desempeño de puestos de trabajo en las Administraciones públicas. No queremos con ello decir que no sea necesario comprobar que las y los candidatos tienen una base de conocimientos teóricos suficiente, sino que centrarnos exclusivamente en este aspecto es insuficiente. Es más, muchos de los actuales sistemas de oposición, en los que las personas candidatas se limitan a recitar o redactar un tema, ni siquiera son útiles para acreditar una verdadera comprensión de los contenidos. Pero más allá de esto, como ya hemos indicado, hay muchas otras habilidades, como la capacidad analítica, de resolución de problemas, de planificar, gestionar o para trabajar en grupo que no se evalúan y que son necesarias para garantizar que el personal que presta servicios en nuestras Administraciones es verdaderamente el más capacitado.

Además, la normalización de unos sistemas de acceso cuya preparación lleva varios años tiene importantes y muy negativas implicaciones para la salud mental de una parte significativa de quienes opositan derivadas del estudio en solitario durante varios años como principal o única actividad. También debemos destacar que, al dedicar tanto tiempo a la preparación para el acceso al empleo público, la sociedad está desperdiciando

⁴² Ver, por ejemplo, el Informe del grupo de trabajo de estudio y propuesta de medidas para la innovación en los procesos de selección de personal al servicio de la Administración de la Generalitat. Disponible el 11 de diciembre de 2024 en: <https://hisenda.gva.es/documents/90598607/168117781/Informe+GT+Selecci%C3%B3n.pdf/5f1a5f2d-17e9-4460-8911-40faea467dc6>

⁴³ BOIX PALOP, Andrés y SORIANO ARNANZ, Alba, El acceso al empleo público en España. Estudio comparado y propuestas de mejora, València, PUV, 2020; BOIX PALOP, Andrés y SORIANO ARNANZ, Alba. Sobre las posibilidades de reforma del modelo de empleo público español: límites constitucionales y jurídicos al modelo actual y sus sistemas de acceso. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. 20, 2021, pp. 52-73.

do importantes recursos, pues estas personas se encuentran en algunos de los años más productivos de su vida y, sin embargo, estamos retrasando su acceso al mercado laboral.

Tampoco podemos olvidar los efectos discriminatorios que se derivan de estos sistemas, ya que el hecho de que una persona no acceda al mercado de trabajo durante varios años por prepararse una oposición genera un importante coste para su núcleo familiar. Estos costes no pueden ser asumidos sobre todo por las poblaciones en situaciones socioeconómicas más debilitadas, generándose un importante sesgo y distorsión en los grupos sociales que acceden sobre todo a los puestos de más elevado nivel dentro de las Administraciones.

Otro problema que debemos destacar en esta sección, aunque se encuentra directamente vinculado con los procesos de estabilización, es la necesidad y dificultad de rejuvenecer las plantillas de las Administraciones españolas cuando se vienen articulando en los últimos años, de manera casi sistemática, sistemas de acceso que priorizan la experiencia laboral. Si no resolvemos el problema de la elevada temporalidad en el empleo público y nos seguimos viendo en la necesidad de seguir recurriendo a los procesos de estabilización va a resultar necesario ir conjugando estos con otros procesos que se desarrollen paralelamente y que permitan el acceso al empleo público exclusivamente empleando el sistema de oposición. En este sentido, cabe valorar positivamente el precepto introducido en la LFPV que establece que al menos un 50% de las plazas convocadas en la oferta de empleo público deben ser reservadas para el acceso a través de sistema de oposición (art. 65.2).

Por último, como ya se ha indicado previamente, la rigidez de estos sistemas contrasta con la flexibilidad y permisividad existente hacia los abusos en el empleo temporal, derivando en la aparición de incentivos para que las Administraciones prefieran, en determinadas ocasiones, la comisión de irregularidades al cumplimiento de una norma que les genera mayores costes.

4.2.2. Algunas propuestas de reforma

Como ya se ha indicado previamente en este trabajo, una de las razones que deriva en los elevadísimos niveles de temporalidad que nos encontramos en nuestro sistema de empleo público es la rigidez y excesiva duración de los procesos de selección. Por una parte, recurrir a esos procesos de selección acuñados como “blandos” por Jiménez Asensio⁴⁴, cuyo objetivo principal es en realidad la estabilización de personas y no de plazas⁴⁵, como debería ser, no parece el mecanismo más adecuado para asegurar que las Administraciones públicas cuentan con el personal más capacitado y mejor preparado. Pero, por otra parte, los sistemas de selección que históricamente han venido empleándose en España tampoco han sido los más idóneos, como ya ha quedado reflejado previamente.

⁴⁴ JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, “«Repensar» la selección de empleados públicos: momento actual y retos de futuro”, *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. Especial 2/2018, p. 11.

⁴⁵ CANTERO MARTÍNEZ, Josefa, “Los procesos de estabilización en la Administración local”, *Anuario de Derecho Municipal 2021, 2022*, p. 149.

Partiendo de esta realidad necesitamos articular sistemas que sean ágiles, pero que también permitan evaluar aquellas habilidades y conocimientos necesarios para garantizar el correcto funcionamiento de las Administraciones públicas. Además, debemos ser realistas y conscientes de que los elevados niveles de temporalidad que nos encontramos en el empleo público no van a desaparecer repentinamente.

A) Un doble sistema de acceso

Teniendo en cuenta lo anterior, resulta necesario, en primer lugar, establecer un doble sistema de acceso al empleo público que, por una parte, se centre en estabilizar aquellas plazas que lleven ocupadas de manera temporal durante un largo periodo y que, por otra parte, garantice la posibilidad de acceder directamente a las personas jóvenes que recientemente hayan terminado sus estudios universitarios. Estos procesos deberían realizarse anualmente en todas las Administraciones públicas, previéndose además la posibilidad de centralizar a nivel provincial o autonómico, la realización de los procedimientos de selección locales, garantizando de esta forma que también los municipios de menor tamaño disponen de recursos suficientes para poder seguir los plazos marcados. Así, una de las soluciones que se han planteado y que, de hecho, incorpora la LFPV, es la creación de un órgano específico encargado de gestionar los procesos de selección del personal empleado público (art. 61.2.d). Las propuestas que se realizan a continuación se centran, sobre todo, en los cuerpos de Administración general, pero con los correspondientes ajustes podrían ser perfectamente trasladados a otros cuerpos.

Con respecto a los procesos de estabilización, debemos concretar, en este sentido, qué entendemos por una interinidad de larga duración. Si acudimos a la jurisprudencia, el criterio empleado es el de los cinco años⁴⁶, sin embargo, coincidimos con Melchor Llopis en que los plazos que se deberían tener en cuenta para ofertar las plazas deberían ser los máximos para cada supuesto de interinidad⁴⁷, estableciéndose, asimismo, un plazo de tres años, a partir de los cuales debería ofertarse la plaza, para los supuestos de sustitución para los que el TREBEP no fija una duración, sino que se refiere únicamente a que tengan lugar “durante el tiempo estrictamente necesario”⁴⁸.

B) Las clases de pruebas a desarrollar

Antes de comenzar a abordar específicamente la propuesta acerca de cómo deberían desarrollarse las pruebas de acceso, resulta esencial incidir en el hecho de que nuestro

⁴⁶ SSTC 203/2000, de 24 de julio y 240/1999, de 20 de diciembre, entre otras.

⁴⁷ MELCHOR LLOPIS, Lorena, La falacia del tercer procedimiento de estabilización del empleo público temporal, *Op. cit.*, p. 78.

⁴⁸ También en este sentido, BOLTAINA BOSCH, Xavier, Personal temporal en la Administración pública: soluciones de presente y opciones de futuro, *Op. cit.*, p. 72.

marco legislativo en materia de empleo público no exige, en ningún momento, que el acceso por oposición requiera la realización de pruebas que impliquen la memorización y reproducción de normativa o temas puramente teóricos. En este sentido, abogamos por la eliminación de todas aquellas pruebas de estas características pues es perfectamente posible evaluar los conocimientos de las personas candidatas en un proceso selectivo sin necesidad de recurrir a sistemas de “cante” o de reproducción escrita de los temas.

Comenzamos describiendo cómo deberían de articularse los sistemas de selección que se lleven a cabo exclusivamente mediante el sistema de oposición. Para ello estimamos conveniente recomendar la adopción de un sistema de selección similar al que se viene empleando por la Generalitat Valenciana (en adelante, GVA) en las convocatorias de los años 2022, 2023 y 2024, aunque posiblemente con algunas modificaciones que supongan su mejora. Estos procesos selectivos se desarrollan en tres fases. En la primera fase lo ideal es realizar una prueba tipo test de carácter teórico práctico (la primera fase se divide en dos pruebas en el ámbito de la GVA, pero no es necesario que sea así); la segunda fase consiste en un periodo de prácticas (en el caso de la GVA duran unos cuatro meses) y en la tercera se realizan pruebas cuyo objetivo es evaluar habilidades como el “pensamiento crítico, análisis y resolución creativa de problemas”, la “gestión de la información (alfabetización digital y en materia de datos)”, el “trabajo en equipo” y el “aprendizaje como capacidad”⁴⁹.

Como apunte a realizar con respecto a la primera prueba, creemos conveniente abandonar el clásico modelo excesivamente teórico en el que, por miedo a posibles impugnaciones, los tribunales se limitan a copiar preceptos de diferentes normas, modificando, añadiendo o eliminado algunas palabras o frases, debiendo las personas candidatas señalar cuál es la respuesta correcta. Recurrir a esta forma de evaluar a las y los candidatos nos lleva nuevamente a un sistema fundamentalmente centrado en comprobar la capacidad memorística de las personas aspirantes a prestar servicios en las Administraciones. Una aproximación desde una perspectiva más práctica, como se realiza, por ejemplo, en el examen estatal de acceso a la Abogacía, es más útil para evaluar si existe una verdadera comprensión de los contenidos estudiados.

Por otra parte, la fase de prácticas debe aplicarse con cautela, ya que puede dificultar el acceso de personas que vengan del sector privado y que deban abandonar su puesto de trabajo para poder realizar esta segunda parte del proceso de selección. Aunque consideramos que el periodo de prácticas puede ser muy beneficioso, también entendemos que deberían articularse las adaptaciones necesarias para garantizar que no se introducen elementos discriminatorios para diferentes tipos de potenciales aspirantes.

En relación con la tercera fase, y creemos que es especialmente importante recalcar esto, resulta necesario formar en el buen trato hacia la ciudadanía a todas las personas aspirantes a una plaza en las Administraciones públicas. Especialmente a medida que

⁴⁹ Ver, por ejemplo, la Orden 11/2022, de 27 de octubre, de la Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública, por la que se convocan pruebas selectivas de acceso al cuerpo superior técnico de administración general de la Administración de la Generalitat, A1-01, sector administración general, convocatoria 3/22, turno libre general, personas con diversidad funcional y enfermedad mental, por el sistema de oposición, correspondientes a la oferta de empleo público de 2022 para personal de la Administración de la Generalitat.

se va profundizando en el proceso de digitalización de las Administraciones, es esencial asegurar una atención y asistencia presencial de calidad para cualquier ciudadano o ciudadana que pueda necesitar ayuda para realizar trámites administrativos. Este es un aspecto que entendemos debería evaluarse y en el que debería formarse a todo el personal de las Administraciones.

Este sistema, parcialmente inspirado en el sistema MIR o en el modelo alemán del *Staatsexamen*, debería además ser diseñado de manera que su superación fuese posible únicamente tras un año de preparación, debiendo abandonarse los sistemas de selección que requieren varios años de estudio para su superación, por una parte, por los efectos discriminatorios que estos generan y, por otra, por la ineffectividad de este tipo de pruebas para seleccionar a las y los mejores candidatos. Asimismo, deberían generalizarse los sistemas de becas y ayudas a la preparación de oposiciones, debiendo además perseguirse de manera mucho más efectiva esa práctica, por desgracia más que habitual, de que muchos y muchas preparadoras de oposiciones no declaren dichos ingresos, pues esto redundaría en una mayor dificultad para acceder a las ayudas al no poder acreditarse la asistencia a un centro de preparación para el acceso al empleo público.

Los sistemas de estabilización podrían articularse de forma que únicamente se realizase la última fase. Es decir, considerando que una persona que ya lleva un tiempo considerable trabajando para la Administración tiene conocimientos y experiencia suficientes y que únicamente debe acreditar que es capaz de desempeñar su trabajo correctamente. Por supuesto, es de gran importancia evitar que esas últimas pruebas se realicen con efectos meramente estéticos. Es esencial asegurar que verdaderamente se evalúan las capacidades de las personas aspirantes, por mucho que lleven ya tiempo desempeñando su carrera profesional en la Administración.

Tanto los procesos de acceso normal como los de estabilización deberían realizarse anualmente para los cuerpos de Administración general y para aquellos otros ámbitos donde más personal se necesita. Los procesos de estabilización deberían ser una medida en todo caso de transición hasta conseguir reducir las elevadas tasas de temporalidad.

Además de lo anterior, para evitar efectos discriminatorios, también deberían establecerse sistemas de acceso a través de programas de prácticas y preparación dirigidos a personas procedentes de entornos socioeconómicos más vulnerables. En línea con lo indicado más arriba, consideramos que eliminar la privatización de la preparación de oposiciones es de gran importancia para solucionar muchos de los problemas a los que nos hemos referidos y que ese proceso de eliminación de la preparación privada debería partir de centrar los esfuerzos sobre todo en la inclusión de los grupos que han sido tradicionalmente discriminados por nuestros sistemas de acceso al empleo público.

5. Conclusiones

Son muchos los ámbitos en los que nuestro sistema de empleo público tiene margen de mejora y que pueden contribuir a reducir la temporalidad y a mejorar el funcionamiento

de nuestras Administraciones. Las medidas introducidas por la Ley 20/2021 han demostrado su insuficiencia, tal como han indicado tanto la Comisión Europea como el TJUE. Por ello, entre otras cuestiones deberíamos replantearnos la posibilidad de introducir mecanismos más efectivos de reconocimiento de la responsabilidad de las autoridades que permitan la prolongación irregular de contratos y nombramientos temporales.

Además de lo anterior, entendemos que la solución no pasa por convertir en personal fijo al temporal por los incentivos perversos que generaría para las Administraciones. Sin embargo, un ámbito en el que la introducción de modificaciones contribuiría no solo a reducir los niveles de temporalidad, sino a mejorar globalmente el funcionamiento de las Administraciones públicas, es en los sistemas de selección. Es decir, sin realizar esa conversión directa, sí que deberíamos flexibilizar los sistemas de acceso para facilitar la incorporación de personal nuevo, pero también del personal en situación de temporalidad de larga duración.

Disponemos ya de algunos ejemplos prácticos en los que se está innovando y, poco a poco, sustituyendo los procesos arcaicos que todavía se emplean para seleccionar a buena parte del personal empleado público. Las propuestas realizadas deberían agilizar y flexibilizar la gestión de la selección de personal. Estas transformaciones son, por tanto, necesarias a todos los niveles y para toda clase de cuerpos si queremos reducir la temporalidad, pero también eliminar muchos de los problemas de los que adolecen nuestros actuales sistemas de selección de personal empleado público.

Bibliografía

- BAQUERO AGUILAR, Jorge, *La desnaturalización de los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad en el acceso al empleo público*, Murcia, Laborum, 2022.
- BOIX PALOP, Andrés y SORIANO ARNANZ, Alba, El acceso al empleo público en España. Estudio comparado y propuestas de mejora, València, PUV, 2020; BOIX PALOP, Andrés y SORIANO ARNANZ, Alba. Sobre las posibilidades de reforma del modelo de empleo público español: límites constitucionales y jurídicos al modelo actual y sus sistemas de acceso. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. 20, 2021, pp. 52-73.
- BOLTAINA BOSCH, Xavier, Personal temporal en la Administración Pública: soluciones de presente y opciones de futuro. *Documentación Administrativa*. Núm. 8, 2021, pp. 66-91
- BRUFAO CURIEL, Pedro, Funcionarios interinos y empleo público: análisis general de su controvertido régimen jurídico. *Revista Vasca de Administración Pública*. Núm. 120, 2021, pp. 19-60.
- CAMPOS DAROCA, Jose María, Integración del personal temporal en la función pública de carrera, En: CAMPOS DAROCA, Jose María y ZAFRA MATA, Diego, *Consolidación y estabilización del empleo público temporal: Ley 20/21 de medidas*

- urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público*, Madrid, Wolters Kluwer, 2022, pp. 21-51.
- CANTERO MARTÍNEZ, Josefa, El funcionario interino en la jurisprudencia: sobre la necesidad de repensar la figura. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*. Núm. 12, 2017, pp. 8-29.
- *Temporalidad y estabilización en el Empleo Público: Ley 20/2021, de 28 diciembre, de Medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en la Administración*. Navarra, Thomson Reuters-Aranzadi, 2022
- Los procesos de estabilización en la Administración local, *Anuario de Derecho Municipal 2021*, 2022, pp. 141-182.
- COMISIÓN EUROPEA, Paquete de procedimientos de infracción de octubre: principales decisiones. Disponible el 18 de noviembre de 2024 en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/inf_24_4561
- *Informe del grupo de trabajo de estudio y propuesta de medidas para la innovación en los procesos de selección de personal al servicio de la Administración de la Generalitat*. Disponible el 11 de diciembre de 2024 en: <https://hisenda.gva.es/documents/90598607/168117781/Informe+GT+Selecci%C3%B3n.pdf/5f1a5f2d-17e9-4460-8911-40faea467dc6>
- *Informe de la Comisión para el estudio y preparación del estatuto básico del empleado público*. Disponible el 25 de octubre de 2024 en: https://www.uhu.es/ccoo/comunicados/2005_04_25_informe_comision.pdf
- DE LUXÁN MELÉNDEZ, José María, La estacionalidad en el empleo público desde una perspectiva de género. un análisis de la estadística de afiliación de la seguridad social: 2014-2019. *IgualdadES*. Núm. 3, 2020, pp. 473-517.
- DESDENTADO DAROCA, Eva, El fin del indefinido no fijo y la búsqueda de una nueva fórmula que evite el abuso de la temporalidad, pero también la captura del empleo público. *Trabajo y Empresa. Revista de Derecho del Trabajo*. Vol. 3, núm. 2, 2024, pp. 9-123.
- FUENTETAJA PASTOR, Jesús Ángel, El funcionario interino: entre la temporalidad y la estabilidad, *Documentación Administrativa, Nueva Época*, núm. 7, 2020, pp. 88-103.
- La utilización abusiva de los funcionarios interinos ante el derecho europeo: entre la transformación en funcionarios de carrera y el derecho a indemnización. *Revista de Administración Pública*. Núm. 212, pp. 201-230.
- GIFREU FONT, Judith, La estrategia de reducción de la temporalidad en el empleo público en la Ley 20/2021: ¿un bálsamo de fierabrás para erradicar definitivamente las relaciones de interinidad de larga duración o una solución provisional para salir del paso? *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. Núm. 18, 2022, pp. 77-99.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, «Repensar» la selección de empleados públicos: momento actual y retos de futuro. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*. Núm. Especial 2/2018, pp. 8-29.

- MELCHOR LLOPIS, Lorena, La falacia del tercer procedimiento de estabilización del empleo público temporal. *Documentación Administrativa*. Núm. 12, 2024, pp. 71-86.
- MURCIA, Esperanza. Ya se conoce cuándo se eliminará la tasa de reposición: habrá más oportunidades para ser funcionario o empleado público. El Gobierno quiere eliminar la tasa de reposición, que limita las actuales Ofertas de Empleo Público, en los Presupuestos Generales de 2025. *HuffPost*, 1 de julio de 2024. Disponible el 3 de noviembre de 2024 en: <https://noticiastrabajo.huffingtonpost.es/>
- MONEREO PÉREZ, José Luís, Prólogo, En: BAQUERO AGUILAR, Jorge, *La desnaturalización de los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad en el acceso al empleo público*, Murcia, Laborum, 2022, pp. I-XXII.
- ROQUETA BUJ, Remedios y GOERLICH PESET, Jose María, *Interinos en el empleo público. Régimen jurídico y puntos críticos tras el Real Decreto-Ley 14/2021*, València, Tirant Lo Blanch, 2021.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, La consagración del funcionario interino indefinido. *Revista de Administración Pública*. núm. 208, 2019, pp. 223-238.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho de la Función Pública*. 17ª ed., Madrid, Tecnos, 2024.

Resoluciones judiciales citadas

- ATC 124/2009 de 28 de abril. STC 240/1999, de 20 de diciembre
- STC 203/2000 de 24 de julio de 2000
- STS de 20 de enero de 1998 (Rº 317/1997, Sala de lo Social).
- STS de 2 de abril de 2018, Rº 27/2017, Sala de lo Social.
- STS de 12 de diciembre de 2019, Rº 3554/2017, Sala de lo Contencioso-Administrativo.
- SSTS de 16 de septiembre de 2018, Rº 1305/2017, Sala de lo Contencioso Administrativo.
- STS de 16 de septiembre de 2018, Rº 785/2017, Sala de lo Contencioso Administrativo.
- STS de 9 de mayo de 2023, Rº 5132/2019, Sala de lo Contencioso Administrativo.
- STS de 17 de abril de 2024, Rº 853/2021, Sala de lo Social.
- STSJ de la Comunidad Valenciana de 11 de diciembre de 2023, (Rº 408/2023).
- STJUE de 13 de septiembre de 2007 (asunto C-307/05, Del Cerro Alonso).
- STJUE de 22 de diciembre de 2010 (asuntos C-444/09, Gavieiro Gavieiro y C-456/09, Iglesias Torres).
- STJUE de 14 de septiembre de 2016, asuntos Martínez Andrés y Castrejana López (C-184/15 y C-197/15).
- Auto del TJUE de 9 de febrero de 2017 (asunto C-443/16, Rodrigo Sanz).
- STJUE de 7 de marzo de 2018 (asunto C-494/16, Santoro).
- STJUE de 22 de febrero de 2024 del TJUE (asuntos acumulados C-59/22, C-110/22 y C-159/22).
- STJUE de 13 de junio 2024 (asuntos acumulados C-331/22 y C-332/22).