

Según las informaciones que nos han llegado, el Proyecto de Ley de Medidas Urgentes para la Reducción de la Temporalidad en el Empleo Público (procedente del Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio), posiblemente sea dictaminado en Comisión el día 22 de noviembre y puede ser debatido en el pleno de la última semana de mes para su aprobación y traslado al Senado, para que antes de que acabe el año sea publicada la Ley en el BOE.

Enmiendas en la ponencia parlamentaria después del Acuerdo de los Grupos Parlamentarios del PSOE, Unidas Podemos, ERC y PNV al Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.

La Constitución Española, en su artículo 103, exige a la Administración Pública que el desempeño de su actividad se realice con garantía de objetividad e imparcialidad y con sometimiento al principio de eficacia. Del mismo modo, nuestra Norma Suprema obliga a que el acceso a las funciones públicas se efectúe en condiciones de igualdad y de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, según se establece en los artículos 23.2 y 103.3.

La modernización y mejora de la Administración Pública ha constituido un objetivo permanente a lo largo de distintas etapas, necesario para dar cumplimiento al mandato constitucional de contar con una Administración eficaz en su actuar al servicio de los intereses generales.

Por otro lado, las Administraciones Públicas han tenido que hacer frente a desafíos derivados de importantes transformaciones económicas y sociodemográficas en su labor de garantizar la prestación de unos servicios públicos de calidad. Cambios que han afectado y afectan con especial intensidad a las organizaciones públicas, las cuales afrontan el reto de responder a nuevas demandas y necesidades de los ciudadanos. Todos estos objetivos de

modernización y mejora de la calidad de los servicios públicos no se pueden alcanzar sin una adecuada gestión del principal activo con el que cuenta la Administración, como es su capital humano.

La mejor gestión del empleo al servicio de las distintas Administraciones Públicas exige, sin duda, disponer de políticas coherentes y racionales de dotación de efectivos de carácter permanente, que cubran las necesidades reales de los servicios y limiten la temporalidad a la atención de necesidades de carácter estrictamente coyuntural.

La consolidación del Estado del bienestar y el intenso proceso de descentralización territorial generaron durante las dos primeras décadas de vigencia de la Constitución Española de 1978 un intenso crecimiento del empleo público y una redistribución de efectivos desde la Administración central a la autonómica. Así, la provisión pública de servicios básicos o esenciales propios del Estado social y democrático de derecho y su extensión al conjunto de la población condicionó, en el transcurso de esos años, la necesidad de reforzar la dotación de personal al servicio de las Administraciones Públicas para garantizar su desarrollo.

En paralelo a este proceso, la evolución del empleo en el sector público en España viene marcada por el aumento de la tasa de temporalidad, que ha llegado al extremo de que casi un treinta por ciento de los empleados públicos en España tienen o han tenido un vínculo profesional temporal con la Administración Pública.

De esa forma, a pesar de que en las sucesivas regulaciones sobre la materia ya se establecía la limitación en el nombramiento del personal funcionario interino o personal laboral temporal a casos excepcionales de indudable y estricta necesidad y que los mismos sólo podían realizarse por el tiempo imprescindible hasta su cobertura por funcionarios de carrera, la realidad nos ha mostrado un constante y sostenido aumento de la tasa de empleo temporal. Esta situación puede atribuirse a varios factores.

En primer lugar, es preciso tener en cuenta los factores de tipo presupuestario. Así, en las últimas décadas las leyes anuales de presupuestos han venido imponiendo criterios restrictivos para la dotación de plazas de nuevo ingreso del personal al servicio de todas las Administraciones Públicas en el marco de las directrices presupuestarias de contención del gasto público.

A pesar de la progresiva flexibilización, estas previsiones han limitado las posibilidades de reposición de las bajas ocasionadas en las plantillas de personal fijo, funcionario o laboral y, al mismo tiempo, han frenado la dotación presupuestaria para acometer nuevas actividades.

A esta situación se ha añadido una disonancia entre la dimensión de las necesidades y la capacidad real de financiación de las administraciones territoriales, especialmente en importantes servicios como la educación, la sanidad o los servicios sociales, que se extienden a toda la población, y que son particularmente sensibles a los cambios sociales y demográficos que están teniendo lugar de manera intensa y acelerada en los últimos años.

En segundo lugar, existe un grupo de factores relacionados con la insuficiente utilización de la planificación estratégica en la ordenación del empleo público, así como la falta de regularidad de las convocatorias y procedimientos de selección de personal para la cobertura de vacantes con carácter definitivo.

En efecto, se ha constatado que no siempre existe una práctica asentada de convocatoria periódica y sistemática, preferentemente con carácter anual, de las plazas vacantes, para su provisión definitiva. A su vez, la falta de convocatoria regular obedece a que los procedimientos de acceso al empleo público no se desarrollan, en muchos casos, con la agilidad y la celeridad necesarias para, respetando en todo caso las garantías inherentes a los mismos y la salvaguardia de los principios constitucionales y legales, permitir al mismo tiempo la dotación de personal en tiempo razonable y garantizar la prestación del servicio por la Administración.

Así las cosas, los procesos de selección son excesivamente lentos y dilatados en el tiempo, ocasionando en muchos casos la necesidad de provisión temporal de los puestos por el tiempo necesario hasta la cobertura efectiva. En estas condiciones, el recurso al nombramiento de personal interino y a la contratación de personal temporal se ha constituido en una alternativa organizativa que ha acabado suponiendo un incremento excesivo de la temporalidad.

En este sentido, ha de tenerse en cuenta que si bien una tasa de temporalidad es necesaria e inherente a cualquier organización, no lo es cuando deviene en estructural y supone en algunos sectores de la Administración tasas cercanas al cincuenta por ciento de su personal.

El escenario descrito ha de completarse con la importante incidencia que 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), ha tenido y tiene en el ordenamiento jurídico español y, por tanto, en la evolución de la jurisprudencia.

El Acuerdo Marco destaca en su preámbulo la preeminencia de la contratación indefinida como «forma más común de relación laboral» y persigue dos grandes objetivos: por una parte, mejorar la calidad del trabajo de duración determinada garantizando el respeto al principio de no discriminación y, por otra, establecer un marco para evitar los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada.

Así, la cláusula 4.^a del Acuerdo Marco establece la equiparación entre personal temporal y fijo con base en el principio de no discriminación, salvo existencia de causas objetivas que justifiquen una diferencia en el régimen jurídico de ambas clases de personal.

Por su parte, la cláusula 5.^a del Acuerdo Marco prevé la adopción de medidas destinadas a evitar la utilización abusiva de nombramientos temporales. Si bien esta cláusula no tiene efecto directo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE) ha insistido en que la determinación del abuso corresponde a los jueces nacionales y que la aplicación de las soluciones efectivas y disuasorias dependen del Derecho nacional, instando a las autoridades nacionales a adoptar medidas efectivas y adecuadas para prevenir y, en su caso, sancionar un eventual uso abusivo de la temporalidad.

En cualquier caso, el TJUE comparte la postura, defendida por España, de que no cabe en nuestra Administración la transformación automática de una relación de servicio temporal en una relación de servicio permanente. Esta opción está excluida categóricamente en el Derecho español, ya que el acceso a la condición de funcionario de carrera o de personal laboral fijo sólo es posible a raíz de la superación de un proceso selectivo que garantice los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad.

En síntesis, la doctrina que ha fijado el TJUE en esta materia dispone que las autoridades españolas tienen que instaurar medidas efectivas que disuadan y, en su caso, sancionen de forma clara el abuso de la temporalidad; y que las diferencias en el régimen jurídico del personal temporal y del fijo deben basarse únicamente en razones

objetivas que puedan demostrar la necesidad de estas diferencias para lograr su fin.

Estos parámetros determinan la actuación de la Comisión Europea, que en su papel de vigilante de la correcta aplicación del derecho derivado, también ha reclamado medidas contundentes para corregir esta situación.

II

La experiencia acumulada nos presenta, por tanto, una realidad que se aleja de la deseable y que nos separa, en este campo, del modelo de función pública diseñado por el constituyente y por el legislador. Todo ello afecta al funcionamiento de la propia Administración y de los organismos públicos en el correcto desempeño de la prestación de los servicios públicos y perjudica directamente al propio personal interino o temporal que lleva mucho tiempo desempeñando sus funciones y que desea, como es lógico, la estabilidad profesional.

La necesidad de dar respuestas a este problema ha determinado que el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (en adelante, PRTR), ya evaluado favorablemente por la Comisión Europea en la Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo, de 22 de junio de 2021, relativa a la aprobación de la evaluación del citado Plan, contemple en su componente 11, relativo a la Modernización de las Administraciones Públicas, la reforma referida a la reducción de la temporalidad en el empleo público. Esto supone un antes y un después a la hora de afrontar las reformas estructurales de calado para adaptar y hacer más eficiente el funcionamiento de las Administraciones Públicas, su régimen jurídico y la ineludible planificación de la gestión de los recursos humanos para garantizar la prestación de unos servicios públicos de calidad.

La primera de las actuaciones previstas por dicha reforma es precisamente la adopción de medidas para mejorar la eficiencia de los recursos humanos reduciendo los altos niveles de temporalidad y flexibilizando la gestión de los recursos humanos en las Administraciones Públicas. El objetivo de la reforma es situar la tasa de temporalidad estructural por debajo del 8 por ciento en el conjunto de las Administraciones Públicas españolas, actuando la reforma en tres dimensiones: adopción de medidas inmediatas para remediar la elevada temporalidad existente, articulación de medidas

eficaces para prevenir y sancionar el abuso y el fraude en la temporalidad a futuro y, por último, potenciación de la adopción de herramientas y una cultura de la planificación para una mejor gestión de los recursos humanos.

La reforma contenida en el real decreto-ley se inspira en los siguientes principios ordenadores: apuesta por lo público, dotando a la Administración del marco jurídico necesario para prestar con garantía y eficacia los servicios públicos; profesionalización del modelo de empleo público, con el centro en el personal funcionario de carrera y la delimitación de los supuestos de nombramiento de personal temporal; mantenimiento de la figura de personal funcionario interino, estableciendo su régimen jurídico de cara a garantizar la adecuada utilización de esta modalidad de personal y exigencia de responsabilidad de la Administración ante una inadecuada utilización de la figura de personal funcionario interino, contribuyendo por otra parte, a impulsar y fortalecer una adecuada planificación de recursos humanos.

La problemática de la excesiva temporalidad en el sector público de una Administración multinivel tiene, sin duda, un enfoque poliédrico, por lo que la reforma que se plantea es fruto de un intenso y sostenido diálogo.

En primer lugar, en la Conferencia Sectorial de Administración Pública, como órgano político de cooperación en materia de administración pública de la Administración General del Estado, de las Administraciones de las comunidades autónomas, de las ciudades de Ceuta y Melilla y de la administración local, a través de la Federación Española de Municipios y Provincias, que ya en su reunión de 11 de junio de 2020 puso de manifiesto la necesidad de abordar la modificación de la normativa para alinearla con las exigencias de la aplicación del Acuerdo Marco a la vista de la jurisprudencia europea, clarificar las bases en esta materia en todo el territorio nacional y planificar y equiparar una respuesta común y equitativa a los posibles abusos de temporalidad, abordando el diseño y la determinación de consecuencias efectivas y disuasorias también de cara a su prevención en el futuro, postura que fue reiterada en su reunión de 21 de septiembre del mismo año.

Asimismo, en la Comisión de Coordinación del Empleo Público, como órgano técnico de colaboración de la Conferencia Sectorial, que ha estudiado y analizado la propuesta normativa de reforma del texto

refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre.

Igualmente, en el marco del diálogo social, la propuesta se ha negociado con las organizaciones sindicales presentes en la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas y se ha plasmado en un Acuerdo entre el Gobierno de España y las organizaciones sindicales CCOO, UGT y CSIF.

En definitiva, la aprobación de este real decreto-ley supone cumplir con el hito contenido en el PRTR, así como cumplir con el compromiso con la Comisión Europea de aprobar las reformas estructurales en el ámbito del empleo público necesarias para el primer semestre de 2021.

III

Este real decreto-ley pretende, con pleno respeto a la normativa presupuestaria, reforzar el carácter temporal de la figura del personal interino; aclarar los procedimientos de acceso a la condición de personal interino; objetivar las causas de cese de este personal e implantar un régimen de responsabilidades que constituya un mecanismo proporcionado, eficaz y disuasorio de futuros incumplimientos que, además, permita clarificar cualquier vacío o duda interpretativa que la actual regulación haya podido generar.

Para ello, en su artículo 1.uno incluye una nueva redacción del artículo 10 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público que, de acuerdo con la cláusula 5.^a del Acuerdo Marco, refuerza la noción de temporalidad de la figura del personal funcionario interino, a fin de delimitar claramente la naturaleza de la relación que le une con la Administración.

El carácter temporal se explicita en el apartado 1 del artículo 10, tanto en la referencia a su nombramiento, como en la delimitación del plazo máximo de duración del mismo: En el supuesto de nombramiento en plazas vacantes cuando no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera por un máximo de tres años; en el supuesto de nombramiento por sustitución, por el tiempo estrictamente indispensable que motive el nombramiento; en el supuesto de nombramiento para ejecutar programas de carácter temporal, por un máximo de tres años, ampliable doce meses más por las leyes de función pública de cada Administración, o en el

supuesto de exceso o acumulación de tareas, por un plazo máximo de nueve meses.

En segundo lugar, en cuanto a la selección, los procedimientos de acceso a la condición de personal funcionario interino no son equiparables a los de personal funcionario de carrera. El apartado 2 del artículo 10 incide explícitamente en su publicidad y celeridad, teniendo como finalidad la cobertura inmediata del puesto y establece expresamente que el nombramiento como personal interino derivado de los procedimientos de selección no implica en ningún caso el reconocimiento de la condición de funcionario de carrera. Es decir, se refuerza la nota de temporalidad al descartar cualquier expectativa de permanencia.

En tercer lugar, se objetivan las causas de terminación de la relación interina. La fijación de criterios objetivos para la terminación del nombramiento ofrecerá mayor claridad en cuanto a la duración máxima de la permanencia de este personal y, fundamentalmente, evitará la perpetuación de la cobertura de puestos de trabajo por personal interino, fomentando la estabilidad en el empleo y coadyuvando a la cobertura permanente de los puestos de trabajo.

Así, se prevé que la finalización de la relación de interinidad del personal funcionario interino se producirá, además de por las causas genéricas previstas en el artículo 63 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, que regula las causas de la pérdida de la condición de funcionario de carrera, por las que se explicitan en el artículo 10, sin que ninguna de ellas genere derecho a compensación económica de ningún tipo.

En cuarto lugar, se endurecen las previsiones legales en cuanto a la duración máxima del nombramiento del personal interino por vacante, como medida preventiva para evitar un uso abusivo de esta figura para ejercer funciones de carácter permanente o estructural. De este modo, las plazas vacantes desempeñadas por personal funcionario interino deberán necesariamente ser objeto de cobertura mediante cualquiera de los mecanismos de provisión o movilidad previstos en la normativa de cada Administración Pública, priorizando la cobertura reglada por personal funcionario de carrera.

De no cumplirse lo anterior, transcurridos tres años desde el nombramiento se producirá el cese del personal funcionario interino y la vacante sólo podrá ser ocupada por personal funcionario de carrera, salvo que el correspondiente proceso selectivo quede

desierto, en cuyo caso se podrá efectuar otro nombramiento de personal funcionario interino.

Excepcionalmente, el personal funcionario interino podrá permanecer en la plaza que ocupe temporalmente, siempre que se haya publicado la correspondiente convocatoria dentro del plazo de los tres años a contar desde la fecha del nombramiento del funcionario interino **y sea resuelta conforme a los plazos establecidos en el artículo 70 del TREBEP**. En este supuesto podrá permanecer hasta la resolución de la convocatoria, sin que su cese dé lugar a compensación económica.

En quinto lugar, se determina que al personal funcionario interino le será aplicable el régimen general del personal funcionario de carrera en cuanto sea adecuado a la naturaleza de su condición temporal y al carácter extraordinario y urgente de su nombramiento, salvo aquellos derechos inherentes a la condición de funcionaria de carrera.

El artículo 1.dos del presente real decreto-ley añade un nuevo apartado 3 al artículo 11, relativo al personal laboral, estableciendo los principios que en todo caso habrán de regir en la selección del personal laboral temporal, como la publicidad, igualdad, mérito, capacidad y celeridad, y estableciendo la finalidad que han de perseguir, atendiendo, en todo caso, a razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia.

Para finalizar, el apartado tres de este artículo 1 introduce en el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público una nueva disposición adicional decimoséptima, en la que se prevé un régimen de responsabilidades en caso de incumplimiento de las medidas anteriormente enunciadas e introducidas en el artículo 10 del citado texto legislativo.

Así, se refuerza el contenido de esta reforma normativa, de manera que las actuaciones irregulares en la aplicación del artículo 10 darán lugar a la exigencia de responsabilidades que procedan de conformidad con la normativa vigente en cada una de las Administraciones Públicas, constituyendo un mecanismo proporcionado, eficaz y disuasorio para el cumplimiento del deber de evitar abusos en la temporalidad del personal al servicio de las Administraciones Públicas, en cumplimiento de la cláusula 5.ª del Acuerdo Marco.

La premisa de partida sobre la que se fundamenta la disposición es la de la nulidad de pleno derecho de toda actuación cuyo contenido incumpla directa o indirectamente los plazos máximos de permanencia como personal temporal, sea mediante acto, pacto, acuerdo o disposición reglamentaria, o a través de las medidas que se adopten en su cumplimiento.

El incumplimiento de los plazos máximos de permanencia, además, dará lugar a una compensación económica para el personal temporal, que será equivalente a veinte días de sus retribuciones fijas por año de servicio, prorrateándose por meses los períodos de tiempo inferiores a un año, hasta un máximo de doce mensualidades. El derecho a esta compensación nacerá a partir de la fecha del cese efectivo, no habiendo derecho a compensación en caso de que la finalización de la relación de servicio sea por causas disciplinarias o por renuncia voluntaria.

Todo lo anterior se entiende sin perjuicio de las responsabilidades que puedan proceder de acuerdo con la normativa vigente en cada una de las Administraciones Públicas, así como del necesario establecimiento de criterios de actuación que permitan dar cumplimiento de manera coordinada a los mandatos incluidos en la disposición.

El artículo 2 del real decreto-ley establece la ampliación de los procesos de estabilización de empleo temporal como medida complementaria inmediata para paliar la situación existente.

Por una parte, se autoriza un tercer proceso de estabilización de empleo público. Así, adicionalmente a los procesos de estabilización que regularon los artículos 19.uno.6 de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017 y 19.uno.9 de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, se autoriza una tasa adicional para la estabilización de empleo temporal que incluirá las 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.

Los procesos garantizarán el cumplimiento de los principios de libre concurrencia, igualdad, mérito, capacidad y publicidad, pudiendo

articularse medidas que posibiliten una coordinación entre las diferentes Administraciones en el desarrollo de los mismos.

Sin perjuicio de lo establecido en su caso en la normativa propia de función pública de cada Administración o la normativa específica, el sistema de selección será el 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 **pudiendo no ser eliminatorios los ejercicios en fase de oposición**, en el marco de la negociación colectiva establecida en el artículo 37.1.c) del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

Para evitar dilaciones en estos nuevos procesos, se exigirá que las ofertas de empleo relativas a estos procesos de estabilización se aprueben y publiquen en los respectivos diarios oficiales antes del 31 de diciembre de 2021, y las respectivas convocatorias antes del 31 de diciembre de 2022, debiendo finalizar los procesos antes del 31 de diciembre de 2024.

Se prevé igualmente una compensación económica 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.

Esta compensación económica será equivalente a veinte días de retribuciones fijas por año de servicio, prorrateándose por meses los periodos de tiempo inferiores a un año, hasta un máximo de doce mensualidades, o la diferencia entre ese máximo de veinte días y la indemnización que le correspondiera percibir por la extinción de su contrato en el caso del personal laboral temporal.

Se acompaña al articulado un conjunto de disposiciones imprescindibles para la correcta ejecución y comprensión del mismo.

Una reforma de este calado ha de tener muy en cuenta a la administración local, introduciendo medidas que faciliten el desarrollo de los procesos de selección. Así la disposición adicional primera determina la posibilidad de que los municipios, especialmente aquellos con una capacidad de gestión más limitada, encomienden la gestión material de la selección de su personal funcionario de carrera o laboral fijo a las diputaciones provinciales, cabildos, consejos

insulares, entes supramunicipales u órganos equivalentes en las comunidades autónomas uniprovinciales.

En tal caso, las plazas de los municipios acogidos a este sistema, reunidas según categorías, cuerpos, escalas o subescalas, se ofertarán en convocatorias periódicas, cuyas bases aprobará la Administración a la que se encomiende dicha selección.

Los municipios podrán también encomendar, en los mismos términos, la gestión material de la selección del personal interino y laboral temporal.

De forma expresa, y a los solos efectos de los procesos de estabilización de empleo temporal en el ámbito local, estos se regirán por lo dispuesto en el artículo 2 de este real decreto-ley. No será de aplicación, por tanto, a estos procesos lo dispuesto en los artículos 8 y 9 del Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de Administración Local.

Como medida de prevención para facilitar el seguimiento de la eficacia de las medidas adoptadas, en la disposición adicional segunda de este real decreto-ley se prevé que el Ministerio de Política Territorial y Función Pública elaborará un informe anual de seguimiento de la tasa de temporalidad en el empleo público.

La disposición adicional tercera se refiere a las medidas de seguimiento presupuestario y establece, con la finalidad de mantener una adecuada prestación de los servicios públicos, que las Administraciones Públicas podrán nombrar personal interino en las plazas vacantes por jubilación que se produzcan en el ejercicio presupuestario. **así como las plazas de necesaria y urgente cobertura que, de acuerdo con lo establecido en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado, no computen en la tasa de reposición de efectivos.**

Esas vacantes ocupadas con personal interino se incluirán obligatoriamente en la oferta de empleo público del ejercicio en que se haya nombrado dicho personal y si ello no fuera posible, en la oferta del año siguiente. Todo ello, en los términos previstos en la normativa presupuestaria.

La disposición adicional cuarta establece que las Administraciones Públicas deberán asegurar el cumplimiento del plazo establecido para

la ejecución de los procesos de estabilización mediante la adopción de medidas apropiadas para un desarrollo ágil de los procesos selectivos, tales como la reducción de plazos, la digitalización de procesos o la acumulación de pruebas en un mismo ejercicio, entre otras.

Finalmente, la disposición adicional quinta regula las peculiaridades de los procesos de estabilización de empleo temporal del personal investigador, tanto los derivados de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 2017 y 2018 que no hubieran sido convocados o, habiendo sido convocadas y resueltas, hayan quedado sin cubrir y deban volver a convocarse, como del previsto en el artículo 2 de este real decreto-ley, en los que podrá aplicarse el sistema de concurso previsto en el artículo 26.4 de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación.

La disposición adicional sexta prevé que las administraciones públicas convoquen, con carácter excepcional, conforme a lo previsto en el artículo 61.6 del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, por el sistema de concurso, aquellas plazas que, reuniendo los requisitos establecidos en el artículo 2.1, hubieran estado ocupadas con carácter temporal de forma ininterrumpida con anterioridad a 1 de enero de 2016. Estos procesos, que se realizarán por una sola vez, podrán ser objeto de negociación en cada uno de los ámbitos territoriales de la Administración del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales.

Sobre este concurso como proceso excepcional, cabe traer a colación la doctrina fijada por el Tribunal Constitucional sobre el principio de igualdad en el acceso a los cargos y empleos públicos (artículo 23.2 CE), que únicamente puede ser exceptuada por razones excepcionales y objetivas. Además, este acceso ha de ordenarse de manera igualitaria en la convocatoria mediante normas abstractas y generales con el fin de preservar la igualdad ante la ley de la ciudadanía, lo que obliga al legislador y a la Administración a elegir reglas fundadas en criterios objetivos y presididos por los cánones de mérito y capacidad que el artículo 103.3 CE dispone (SSTC 67/1989, 27/1991 y 60/1994).

Entre las condiciones que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, han de darse para que no quepa apreciar infracción alguna del principio de igualdad de acceso a cargos y empleos públicos del artículo 23.2 de la Constitución se encuentran, en primer lugar, que se trate de una situación excepcional; segunda, que sólo se acuda a este tipo de procedimientos por una sola vez, pues de otro

modo se perdería su condición de remedio excepcional y tercero, que dicha posibilidad esté prevista en una norma con rango legal (STC 12/1999, de 11 de febrero de 1999).

Con esta disposición adicional se da amparo normativo al concepto jurisprudencial de interinidad de larga duración superior a cinco años, que por su carácter de normativa básica, resulta de aplicación al conjunto de las Administraciones Públicas y garantiza la igualdad en todo el territorio.

La previsión contenida en esta ley para que las administraciones públicas puedan convocar el concurso extraordinario y excepcional para aquellas plazas ocupadas temporalmente durante cinco años o más, cumple con los antedichos requisitos jurisprudenciales que además, en todo caso, es razonable, proporcionada y no arbitraria, afectando a todas las plazas de carácter estructural ocupadas de forma temporal e ininterrumpida con anterioridad a 1 de enero de 2016 a consecuencia de las tasas de reposición cero de los ejercicios 2012 al 2015, que provocaron la imposibilidad de incorporar, a las correspondientes ofertas de empleo público, las plazas que en esos momentos se estaban ocupando en régimen de interinidad.

La disposición adicional séptima prevé una extensión del ámbito de aplicación de los procesos de estabilización a las sociedades mercantiles públicas, a las entidades públicas empresariales, fundaciones del sector público y consorcios del sector público, sin perjuicio de la adecuación, en su caso, a su normativa específica.

Conforme a la disposición adicional octava, adicionalmente, los procesos de estabilización contenidos en la Disposición Adicional Sexta incluirán en sus convocatorias las plazas vacantes de naturaleza estructural ocupadas de forma temporal por personal con una relación, de esta naturaleza, anterior a 1 de enero de 2016.

Dentro de la anunciada pretensión de agilizar los procesos de estabilización en marcha, se establece en la disposición transitoria primera el régimen jurídico de los procesos de estabilización de empleo temporal previstos en el artículo 19.uno.6 de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, y 19.uno.9 de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018. **deberán finalizar antes del 31 de diciembre de 2024.**

Así, se dispone que aquellos procesos cuya convocatoria hubiere sido publicada en los respectivos diarios oficiales con anterioridad a la

fecha de entrada en vigor del presente real decreto-ley, seguirán ejecutándose con arreglo a las previsiones de las respectivas convocatorias, y a tal fin la resolución de los procesos selectivos deberá finalizar antes del 31 de diciembre de 2024.

La disposición transitoria segunda delimita el marco temporal de aplicación de la modificación del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, que será de aplicación únicamente respecto del personal temporal nombrado o contratado con posterioridad a su entrada en vigor.

La norma incluye tres disposiciones finales. La primera se refiere al título competencial. La segunda prevé que la adecuación de la legislación específica del personal docente y del personal estatutario de los servicios de salud a lo dispuesto en la nueva redacción dada a los artículos 10 y 11, así como la disposición adicional decimoséptima del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público se lleve a cabo en un año. Efectivamente, y dada la especial complejidad de la temporalidad en los sectores educativo y sanitario, se estima oportuno establecer un marco temporal mayor que permita una correcta planificación de las medidas adoptadas.

La segunda mantiene en vigor la Disposición final segunda del Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, relativa a la adaptación de la normativa del personal docente y del personal estatutario y equivalente de los servicios de salud.

La mención contenida en la disposición final segunda al personal equivalente, en relación con el personal estatutario, idéntica a la contenida en el artículo 19.uno.3 de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, ha de entenderse referida al personal de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra que forma parte del Servicio Navarro de Salud y del Departamento de Salud y cualquiera de sus organismos adscritos y, por ello, del sistema nacional de salud, constituido eminentemente, en el caso de esta comunidad foral, por personal funcionario.

La disposición final tercera establece la entrada en vigor de la norma.

El artículo 86 de la Constitución Española permite al Gobierno dictar reales decretos-leyes «en caso de extraordinaria y urgente necesidad», siempre que no afecten al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I de la Constitución, al régimen de las comunidades autónomas ni al Derecho electoral general.

El real decreto-ley constituye un instrumento constitucionalmente lícito, siempre que, tal como reiteradamente ha exigido nuestro Tribunal Constitucional (sentencias 6/1983, de 4 de febrero, F. 5; 11/2002, de 17 de enero, F. 4, 137/2003, de 3 de julio, F. 3, y 189/2005, de 7 julio, F. 3; 68/2007, F. 10, y 137/2011, F. 7), el fin que justifica la legislación de urgencia sea subvenir a una situación concreta, dentro de los objetivos gubernamentales, que por razones difíciles de prever requiere una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes, máxime cuando la determinación de dicho procedimiento no depende del Gobierno.

Asimismo, la apreciación de la extraordinaria y urgente necesidad de aprobar las medidas que se incluyen en este real decreto-ley forma parte del juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno (SSTC 61/2018, de 7 de junio, FJ 4; 142/2014, de 11 de septiembre, FJ 3) y esta decisión, sin duda, supone una ordenación de prioridades políticas de actuación. En este caso, se trata de medidas dirigidas a incrementar la eficiencia en el funcionamiento de las Administraciones Públicas, y centradas en dar una respuesta adecuada que permita establecer la necesaria seguridad jurídica y la protección de los colectivos que pudieran resultar vulnerables ante la concurrencia de la situación descrita y que se definen por su condición extraordinaria y urgente.

Todas las razones expuestas justifican amplia y razonadamente la adopción de la presente norma (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3; 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 5; 182/1997, de 20 de octubre, FJ 3), existiendo la necesaria conexión entre la situación de urgencia expuesta y la medida concreta adoptada para subvenir a ella, sin que constituya un supuesto de uso abusivo o arbitrario del referido instrumento constitucional.

La adecuada fiscalización del recurso al real decreto-ley requiere el análisis de dos aspectos desde la perspectiva constitucional: por un

lado, la presentación explícita y razonada de los motivos que han sido tenidos en cuenta por el Gobierno en su aprobación (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3; 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 5; 182/1997, de 20 de octubre, FJ 3, y 137/2003, de 3 de julio, FJ 4) y, por otro lado, la existencia de una necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y la medida concreta adoptada para subvenir a ella (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3; 182/1997, de 20 de octubre, FJ 3, y 137/2003, de 3 de julio, FJ 4).

En cuanto a la definición de la situación de urgencia, se ha precisado que no es necesario que tal definición expresa de la extraordinaria y urgente necesidad haya de contenerse siempre en el propio real decreto-ley, sino que tal presupuesto cabe deducirlo igualmente de una pluralidad de elementos. El examen de la concurrencia del presupuesto habilitante de la «extraordinaria y urgente necesidad» siempre se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional y que son, básicamente, los que quedan reflejados en el preámbulo, en el debate parlamentario de convalidación y en el propio expediente de elaboración de la misma (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 4; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 4; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4, y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3).

En todo caso, la doctrina constitucional viene señalando que la extraordinaria y urgente necesidad a que alude el artículo 86.1 de la Constitución Española supone un requisito o presupuesto habilitante de inexcusable concurrencia para que el Gobierno pueda dictar normas con rango de ley, lo que se erige en auténtico límite jurídico de la actuación gubernamental mediante decretos-leyes. (SSTC 100/2012, de 8 de mayo, FJ 8; 26/2016, de 18 de febrero, FJ 2, y 125/2016, de 7 de julio, FJ 2). La definición de la situación de extraordinaria y urgente necesidad que justifica la aprobación de la norma ha de ser explícita, razonada y concreta, sin que pueda realizarse mediante fórmulas rituales o genéricas, aplicables de modo intercambiable a todo tipo de realidades (SSTC 95/2015, de 14 de mayo, FJ 4; 215/2015, FJ 4).

La tasa de temporalidad registrada en el empleo público es ya superior a la registrada en el sector privado. Esta situación no solo se aleja de forma manifiesta del modelo de función pública configurado por nuestra Constitución Española, sino que compromete la adecuada prestación de los servicios públicos, en la medida en que la

temporalidad impide articular políticas de recursos humanos dirigidas a garantizar la calidad de los servicios públicos.

En un contexto en que la intervención de los poderes públicos resulta crítica para mitigar los impactos de la crisis sanitaria en el tejido social y económico, así como para proporcionar los cimientos de la recuperación, la adopción de medidas que permitan controlar y reducir el exceso de temporalidad deviene perentoria para garantizar los principios de eficacia y eficiencia en el funcionamiento de las administraciones públicas.

Esta situación no ha pasado inadvertida a las instituciones de la Unión Europea. Tanto la Comisión Europea, con ocasión de los informes elaborados en el marco del Semestre Europeo, como el propio Consejo, en las recomendaciones específicas dirigidas a nuestro país, han subrayado insistentemente la necesidad de poner fin a la elevada temporalidad en el empleo público.

Ello ha motivado que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17.3 del Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, y que dispone que «los planes de recuperación y resiliencia serán coherentes con los retos y prioridades específicos de cada país, determinados en el marco del Semestre Europeo», en el componente 11 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia presentado el pasado 30 de abril, referido a la modernización de las Administraciones Públicas, España se haya comprometido a adoptar una reforma normativa al término del primer semestre de 2021 que articule medidas eficaces, proporcionadas y disuasorias para poner fin a la excesiva temporalidad en el empleo público. Esta reforma ha merecido un juicio favorable de la Comisión Europea, reflejado en el informe que acompaña la Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo, de 22 de junio de 2021, relativa a la aprobación de la evaluación del citado plan, en el que se señala específicamente que «el plan de España contiene medidas que deberían contribuir significativamente a la reducción de la elevada proporción de contratos temporales que también se observa en el sector público».

El Reglamento (UE) 2021/241, de 12 de febrero de 2021, dispone que la liberación de los fondos en el marco del Mecanismo depende del cumplimiento satisfactorio por parte de los Estados miembros de los hitos y objetivos pertinentes que figuren en los planes de recuperación y resiliencia. A la vista del plazo comprometido en el

plan para la aprobación de la reforma, referido al primer semestre de 2021, no resulta posible acudir a la tramitación de un proyecto de ley por la vía de urgencia y la única opción posible para asegurar el cumplimiento del compromiso es acudir a la figura del real decreto-ley.

Existe, además, otra circunstancia que caracteriza de forma sobrevenida la concurrencia del presupuesto habilitante, vinculada a uno de los últimos desarrollos de la ya extensa jurisprudencia del TJUE en relación con la interpretación de la Directiva 1999/70 (CE) del Consejo, de 28 de junio de 1999. La sentencia dictada por el TJUE en el asunto C726/19 (IMIDRA), de 3 de junio de 2021, ha propiciado una nueva reflexión sobre determinados aspectos de la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales nacionales, reflejada en la reciente sentencia dictada en unificación de doctrina por el Tribunal Supremo, Sala de lo Social, n.º 649/2021, de 28 de junio. A la luz de esta evolución se hace necesaria una intervención urgente del legislador a fin de precisar el régimen jurídico aplicable, de forma que pueda conjugarse adecuadamente el efecto útil de la directiva mencionada con el aseguramiento de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público.

En cuanto a la segunda dimensión del presupuesto habilitante de la legislación de urgencia, concebida como conexión de sentido entre la situación de necesidad definida y las medidas que en el real decreto-ley se adoptan, el hecho de que se considere una reforma estructural no impide, por sí sola, la utilización de la figura del decreto-ley; pues, y esto es particularmente pertinente en el supuesto que se analiza, el posible carácter estructural del problema que se pretende atajar no excluye que dicho problema pueda convertirse en un momento dado en un supuesto de extraordinaria y urgente necesidad, como ocurre en el caso que nos ocupa tras los últimos pronunciamientos judiciales, para cuyo tratamiento representa un instrumento constitucionalmente lícito, en tanto que pertinente y adecuado para la consecución del fin que justifica la legislación de urgencia, que no es otro que subvenir a «situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes» (SSTC 31/2011, de 17 de marzo, FJ 4; 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 6, y 100/2012, de 8 de mayo, FJ 8).

Las medidas contenidas en el real decreto-ley pretenden garantizar que las Administraciones Públicas inician una senda de reequilibrio que aporte credibilidad a la evolución futura de la temporalidad en el empleo público, a fin de situar la tasa de cobertura temporal por debajo del ocho por ciento de las plazas estructurales, y, en esa medida, puede predicarse de cada una de ellas la conexión de sentido requerida por la jurisprudencia constitucional.

Hacia el pasado, la reforma activa en el artículo 2 un último proceso de estabilización de plazas de carácter estructural que se suma a los ya iniciados en 2017 y 2018, y establece plazos tasados para asegurar el cumplimiento del hito de ejecución de todas las ofertas antes del 31 de diciembre de 2024, evitando de esta forma que se produzcan dilaciones que comprometan el objetivo de estabilización de plazas de carácter estructural. En todo caso, estos procesos deberán desarrollarse con arreglo a los principios de libre concurrencia, igualdad, mérito y capacidad y se prevén compensaciones 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.

Hacia el futuro, la reforma de la legislación básica pretende activar un conjunto de medidas regulatorias directamente ordenadas a atajar la excesiva temporalidad. Las medidas de carácter preventivo actúan mediante una delimitación de la causa y término en la figura del personal funcionario interino y se dirigen a evitar un uso indebido de esta figura; descartar cualquier expectativa de permanencia tras su selección por procedimientos presididos por la publicidad, igualdad, mérito, capacidad y celeridad, y objetivar las causas de terminación de la relación interina, ofreciendo mayor claridad sobre la duración máxima de la permanencia de este personal. Al propio tiempo se aplica al personal funcionario interino el régimen general del personal funcionario de carrera en cuanto sea adecuado a la naturaleza de su condición temporal y al carácter extraordinario y urgente de su nombramiento, salvo aquellos derechos inherentes a la condición de funcionario de carrera.

Asimismo, se recogen las medidas que contemplan, en línea con la jurisprudencia del TJUE, sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias. Se establece en primer término la obligación que corresponde a las Administraciones Públicas de evitar cualquier tipo de irregularidad en la contratación laboral temporal y nombramientos

de personal funcionario interino, para lo cual promoverán la adopción de criterios de actuación y una actuación coordinada de los órganos con responsabilidades en materia de gestión de personal. Seguidamente se dispone 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. En tercer lugar, se contempla la nulidad de pleno derecho de 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. En cuarto lugar, en el caso de las interinidades por vacante se establece que, transcurridos tres años desde el nombramiento, se producirá el fin de la relación de interinidad, y la vacante sólo podrá ser ocupada por personal funcionario de carrera, salvo que el correspondiente proceso selectivo quede desierto. Por último, se prevé un régimen de compensaciones aplicable tanto al personal funcionario interino como al personal laboral temporal en los supuestos de incumplimiento de los plazos máximos de permanencia.

En suma, en las medidas que se adoptan en el presente real decreto-ley concurren las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad previstas en el artículo 86 de la Constitución Española, considerando, por otra parte, que los objetivos que se pretenden alcanzar con el mismo no pueden conseguirse a través de la tramitación de una ley por el procedimiento de urgencia, y sin que este real decreto-ley constituya un supuesto de uso abusivo o arbitrario de este instrumento constitucional (SSTC 61/2018, de 7 de junio, FJ 4; 100/2012, de 8 de mayo, FJ 8; 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 4; 39/2013, de 14 de febrero, FJ 5).

Asimismo, debe señalarse que este real decreto-ley no afecta al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I de las Constitución Española, al régimen de las comunidades autónomas ni al Derecho electoral general.

En primer lugar, y en cuanto a la afectación al régimen de las comunidades autónomas, se trata de un límite que la doctrina del Tribunal Constitucional ha considerado de modo flexible y finalista, de manera que, como sintetiza la STC 23/1993, de 21 de enero (FJ.2): «(...) ha de tenerse en cuenta que el artículo 86.1 CE utiliza un término "régimen de las Comunidades Autónomas" más extenso y

comprendido que el mero de "Estatutos de Autonomía", por lo que dicha expresión ha de ser interpretada, como ha señalado la STC 29/1986 "en el sentido de que el Decreto-ley no puede afectar al régimen constitucional de las Comunidades Autónomas, incluida la posición institucional que les otorga la Constitución". De ese "régimen constitucional" forman parte los Estatutos, que no pueden ser alterados por un Decreto-ley, pero también se incluyen otras Leyes estatales atributivas de competencias, que forman parte del bloque de constitucionalidad, así como las Leyes atributivas de competencia del artículo 150.1 CE, las Leyes de armonización del artículo 150.3, y las Leyes Orgánicas a que se refiere el artículo 150.2 C.E. Por tanto, el Decreto-ley no puede regular objetos propios de aquellas leyes que, conforme al artículo 28.1 LOTC hayan sido aprobadas, dentro del marco constitucional, para delimitar las competencias del Estado y de las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas. Más allá de ese "régimen constitucional" el campo normativo de los Decretos-leyes se corresponde con la competencia legislativa del Estado, no existe obstáculo constitucional alguno para que el Decreto-ley, en el ámbito de la competencia legislativa que corresponde al Estado pueda regular materias en las que una Comunidad Autónoma tenga competencias, pero en las que incida una competencia legislativa del Estado, siempre que esa regulación no tenga como fin atribuir competencias o delimitar positivamente la esfera de competencias de las Comunidades Autónomas. Ciertamente, el ejercicio de las competencias de un ente puede afectar en alguna medida a las del otro. Pero cuando la Constitución veda al Decreto-ley "afectar" al régimen de las Comunidades Autónomas, se refiere a una delimitación directa y positiva de las competencias mediante tal instrumento normativo, y no a cualquier regulación que indirectamente "incida" en las competencias autonómicas. De otro modo, se vaciarían prácticamente de contenido los ámbitos de regulación sobre los que el Decreto-ley puede proyectarse, puesto que es muy difícil encontrar un objeto normativo en el que no incida de uno u otro modo alguna competencia autonómica».

Desde esta perspectiva se entiende que no hay afectación al régimen de las comunidades autónomas en la medida en que el real decreto-ley proyectado no afecta a la posición institucional de las comunidades autónomas ni delimita de forma directa y positiva las competencias que aquellas tienen atribuidas, y se dicta en el ámbito propio de las competencias exclusivas en materia de legislación laboral; bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y

del régimen estatutario de sus funcionarios; y bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, que las reglas 7.^a, 18.^a y 13.^a, respectivamente, del artículo 149.1 de la Constitución Española reservan al Estado, y sin perjuicio de las competencias autonómicas en la materia.

En segundo lugar, en cuanto a la prohibición de afectación a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I de la Constitución Española, una muy consolidada doctrina del Tribunal Constitucional la interpreta en los siguientes términos, que resume la STC 139/2016, de 31 de julio (FJ 6): «1.º) El artículo 86.1 CE impide que con el decreto-ley queden afectados los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I CE, pero este Tribunal ha rechazado una interpretación extensiva de dicho límite que supondría el vaciamiento de la figura del decreto-ley, haciéndolo «inservible para regular con mayor o menor incidencia cualquier aspecto concerniente a las materias incluidas en el título I de la Constitución». 2.º) La cláusula restrictiva debe ser entendida de modo que no se reduzca a la nada la figura del decreto-ley, de suerte que lo que se prohíbe constitucionalmente es que se regule un régimen general de estos derechos, deberes y libertades o que vaya en contra del contenido o elementos esenciales de algunos de tales derechos (STC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 8, confirmada por otras posteriores). 3.º) El Tribunal no debe fijarse únicamente en el modo en que se manifiesta el principio de reserva de ley en una determinada materia, sino más bien ha de examinar si ha existido "afectación" por el decreto-ley de un derecho, deber o libertad regulado en el título I CE, lo que exigirá tener en cuenta la configuración constitucional del derecho, deber o libertad afectado en cada caso e incluso su ubicación sistemática en el texto constitucional y la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate (...)» En el presente caso, varios aspectos de la regulación que se propone inciden en una materia, como es el acceso al empleo público, conectada al derecho fundamental establecido en el artículo 23.2 de la Constitución, que reconoce el derecho de los ciudadanos «a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes». Ahora bien, en aplicación de la doctrina constitucional antes expuesta, se considera que el objeto de la norma en su actual definición tiene a estos efectos un alcance limitado, en el sentido de que ni establece el régimen general de acceso a la función pública, ni supone una delimitación específica del núcleo del derecho fundamental al acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, y por ello no se adentra en un

ámbito material vedado al instrumento del real decreto-ley, sin perjuicio de que, en su configuración concreta, sus preceptos deban atenerse a las exigencias de igualdad en el acceso al empleo público que impone aquel derecho fundamental.

Este real decreto-ley responde a los principios de buena regulación de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia, de conformidad con el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

A estos efectos, se pone de manifiesto el cumplimiento de los principios de necesidad y eficacia, dado el interés general en que se fundamentan las medidas que se establecen, siendo el real decreto-ley el instrumento más inmediato para garantizar su consecución. La norma es acorde con el principio de proporcionalidad, al contener la regulación imprescindible para la consecución de los objetivos previamente mencionados. Igualmente, se ajusta al principio de seguridad jurídica, siendo coherente con el resto del ordenamiento jurídico. En cuanto al principio de transparencia, la norma está exenta de los trámites de consulta pública, audiencia e información pública que no son aplicables a la tramitación y aprobación de decretos-leyes. Por último, en relación con el principio de eficiencia, este real decreto-ley no impone cargas administrativas para los ciudadanos.

Este real decreto-ley se dicta al amparo del artículo 149.1.7.^a y 18.^a de la Constitución Española, que atribuyen al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las comunidades autónomas; y en materia de bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios.

Asimismo, se dicta al amparo del artículo 149.1.13.^a que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica.

En su virtud, en uso de la autorización contenida en el artículo 86 de la Constitución Española, a propuesta del Ministro de Política Territorial y Función Pública y de la Ministra de Hacienda, y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 6 de julio de 2021,

DISPONGO:

Artículo 1. Modificación del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre.

Se modifica el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, de la siguiente forma:

Uno. Se da una nueva redacción al artículo 10, que queda redactado como sigue:

«Artículo 10. Funcionarios interinos.

1. Son funcionarios interinos los que, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales con carácter temporal para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera, cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias:

a) La existencia de plazas vacantes, cuando no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera, por un máximo de tres años, en los términos previstos en el apartado 4.

b) La sustitución transitoria de los titulares, durante el tiempo estrictamente necesario.

c) La ejecución de programas de carácter temporal, que no podrán tener una duración superior a tres años, ampliable hasta doce meses más por las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto.

d) El exceso o acumulación de tareas por plazo máximo de nueve meses, dentro de un periodo de dieciocho meses.

2. Los procedimientos de selección del personal funcionario interino serán públicos, rigiéndose en todo caso por los principios de igualdad, mérito, capacidad y celeridad, y tendrán por finalidad la cobertura inmediata del puesto. El nombramiento derivado de estos procedimientos de selección en ningún caso dará lugar al reconocimiento de la condición de funcionario de carrera.

3. En todo caso, la Administración formalizará de oficio la finalización de la relación de interinidad por cualquiera de las

siguientes causas, además de por las previstas en el artículo 63, sin derecho a compensación alguna:

a) Por la cobertura reglada del puesto por personal funcionario de carrera a través de cualquiera de los procedimientos legalmente establecidos.

b) Por razones organizativas que den lugar a la supresión o a la amortización de los puestos asignados.

c) Por la finalización del plazo autorizado expresamente recogido en su nombramiento.

d) Por la finalización de la causa que dio lugar a su nombramiento.

4. En el supuesto previsto en el apartado 1.a), las plazas vacantes desempeñadas por personal funcionario interino deberán ser objeto de cobertura mediante cualquiera de los mecanismos de provisión o movilidad previstos en la normativa de cada Administración Pública.

No obstante, transcurridos tres años desde el nombramiento del personal funcionario interino se producirá el fin de la relación de interinidad, y la vacante solo podrá ser ocupada por personal funcionario de carrera, salvo que el correspondiente proceso selectivo quede desierto, en cuyo caso se podrá efectuar otro nombramiento de personal funcionario interino.

Excepcionalmente, el personal funcionario interino podrá permanecer en la plaza que ocupe temporalmente, siempre que se haya publicado la correspondiente convocatoria dentro del plazo de los tres años, a contar desde la fecha del nombramiento del funcionario interino **y sea resuelta conforme a los plazos establecidos en el artículo 70 del TREBEP**. En este supuesto podrá permanecer hasta la resolución de la convocatoria, sin que su cese dé lugar a compensación económica.

5. Al personal funcionario interino le será aplicable el régimen general del personal funcionario de carrera en cuanto sea adecuado a la naturaleza de su condición temporal y al carácter extraordinario y urgente de su nombramiento, salvo aquellos derechos inherentes a la condición de funcionario de carrera.»

Dos. Se añade un nuevo apartado 3 al artículo 11, que queda redactado como sigue:

«3. Los procedimientos de selección del personal laboral serán públicos, rigiéndose en todo caso por los principios de igualdad, mérito y capacidad. En el caso del personal laboral temporal se registrá igualmente por el principio de celeridad, teniendo por finalidad atender razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia.»

Tres. Se introduce una nueva disposición adicional decimoséptima, que queda redactada en los siguientes términos:

«Disposición adicional decimoséptima. Medidas dirigidas al control de la temporalidad en el empleo público.»

1. Las Administraciones Públicas serán responsables del cumplimiento de las previsiones contenidas en la presente norma y, en especial, velarán por evitar cualquier tipo de irregularidad en la contratación laboral temporal y los nombramientos de personal funcionario interino.

Asimismo, las Administraciones Públicas promoverán, en sus ámbitos respectivos, el desarrollo de criterios de actuación que permitan asegurar el cumplimiento de esta disposición, así como una actuación coordinada de los distintos órganos con competencia en materia de personal.

2. 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.

3. 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.

4. El incumplimiento del plazo máximo de permanencia dará lugar a una compensación económica para el personal funcionario interino afectado, que será equivalente a veinte días de sus retribuciones fijas por año de servicio, prorrateándose por meses los períodos de tiempo inferiores a un año, hasta un máximo de doce mensualidades. El derecho a esta compensación nacerá a partir de la fecha del cese efectivo y la cuantía estará referida exclusivamente al nombramiento del que traiga causa el incumplimiento. No habrá derecho a

compensación en caso de que la finalización de la relación de servicio sea por causas disciplinarias ni por renuncia voluntaria.

5. En el caso del personal laboral temporal, el incumplimiento de los plazos máximos de permanencia dará derecho a percibir la compensación económica prevista en este apartado, sin perjuicio de la indemnización que pudiera corresponder por vulneración de la normativa laboral específica.

Dicha compensación consistirá, en su caso, en la diferencia entre el máximo de veinte días de su salario fijo por año de servicio, con un máximo de doce mensualidades, y la indemnización que le correspondiera percibir por la extinción de su contrato, prorrateándose por meses los períodos de tiempo inferiores a un año. El derecho a esta compensación nacerá a partir de la fecha del cese efectivo, y la cuantía estará referida exclusivamente al contrato del que traiga causa el incumplimiento. En caso de que la citada indemnización fuere reconocida en vía judicial, se procederá a la compensación de cantidades.

No habrá derecho a la compensación descrita en caso de que la finalización de la relación de servicio sea por despido disciplinario declarado procedente o por renuncia voluntaria.»

ADMINISTRACIÓN Y SERVICIOS PÚBLICOS

Artículo 2. Procesos de estabilización de empleo temporal.

1. Adicionalmente a lo establecido en los artículos 19.uno.6 de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, y 19.uno.9 de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, se autoriza una tasa adicional para la estabilización de empleo temporal que incluirá las 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.

2. Las ofertas de empleo que articulen los procesos de estabilización contemplados en el apartado 1, así como el nuevo proceso de estabilización, deberán aprobarse y publicarse en los

respectivos diarios oficiales antes de 31 de diciembre de 2021 y serán coordinados por las Administraciones Públicas competentes.

La publicación de las convocatorias de los procesos selectivos para la cobertura de las plazas incluidas en las ofertas de empleo público deberá producirse antes de 31 de diciembre de 2022.

La resolución de estos procesos selectivos deberá finalizar antes de 31 de diciembre de 2024.

3. La tasa de cobertura temporal deberá situarse por debajo del ocho por ciento de las plazas estructurales.

4. La articulación de estos procesos selectivos que, en todo caso, garantizará el cumplimiento de los principios de libre concurrencia, igualdad, mérito, capacidad y publicidad, podrá ser objeto de negociación en cada uno de los ámbitos territoriales de la Administración General del Estado, comunidades autónomas y entidades locales, pudiendo articularse medidas que posibiliten una coordinación entre las diferentes Administraciones Públicas en el desarrollo de los mismos en el seno de la Comisión de Coordinación del Empleo Público.

Sin perjuicio de lo establecido en su caso en la normativa propia de función pública de cada Administración o la normativa específica, el sistema de selección será el 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 **pudiendo no ser eliminatorios los ejercicios en fase de oposición**, en el marco de la negociación colectiva establecida en el artículo 37.1.c) del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

En el supuesto de que en la normativa específica sectorial o de cada Administración así se hubiera previsto, los mecanismos de movilidad o de promoción interna previos de cobertura de plazas serán compatibles con los procesos de estabilización.

5. De la resolución de estos procesos no podrá derivarse, en ningún caso, incremento de gasto ni de efectivos, debiendo ofertarse en estos procesos, necesariamente, plazas de naturaleza estructural que se encuentren desempeñadas por personal con vinculación temporal.

6. Corresponderá una compensación económica, equivalente a veinte días de retribuciones fijas por año de servicio, prorrateándose por meses los periodos de tiempo inferiores a un año, hasta un máximo de doce mensualidades, 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.

En el caso del personal laboral temporal, dicha compensación consistirá en la diferencia entre el máximo de veinte días de su salario fijo por año de servicio, con un máximo de doce mensualidades, y la indemnización que le correspondiera percibir por la extinción de su contrato, prorrateándose por meses los periodos de tiempo inferiores a un año. En caso de que la citada indemnización fuere reconocida en vía judicial, se procederá a la compensación de cantidades.

La no participación del candidato o candidata en el proceso selectivo de estabilización no dará derecho a compensación económica en ningún caso.

7. Con el fin de permitir el seguimiento de la oferta, las Administraciones Públicas deberán certificar al Ministerio de Hacienda, a través de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, el número de plazas ocupadas de forma temporal existente en cada uno de los ámbitos afectados.

Disposición adicional primera. Medidas para el ámbito local.

1. Los municipios, excepto los de gran población previstos en el título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, podrán encomendar la gestión material de la selección de su personal funcionario de carrera o laboral fijo a las diputaciones provinciales, cabildos, consejos insulares, entes supramunicipales u órganos equivalentes en las comunidades autónomas uniprovinciales.

Los municipios podrán, también, encomendar en los mismos términos la selección del personal funcionario interino y personal laboral temporal.

2. Finalizado el proceso selectivo, la autoridad competente de la entidad local nombrará o contratará, según proceda, a los candidatos que hayan superado el proceso selectivo.

3. Los procesos de estabilización de empleo temporal en el ámbito local se regirán por lo dispuesto en el artículo 2. No serán de aplicación a estos procesos lo dispuesto en los artículos 8 y 9 del Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de Administración Local.

Disposición adicional segunda. Medidas de seguimiento de la temporalidad.

El Ministerio de Política Territorial y Función Pública, en el marco de la cooperación en materia de administración pública, elaborará un informe anual de seguimiento de la situación de la temporalidad en el empleo público.

Disposición adicional tercera. Medidas de seguimiento presupuestario.

Con la finalidad de mantener una adecuada prestación de los servicios públicos, las Administraciones públicas podrán nombrar personal interino en las plazas vacantes por jubilación que se produzcan en el ejercicio presupuestario. **Así como las plazas de necesaria y urgente cobertura que, de acuerdo con lo establecido en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado, no computen en la tasa de reposición de efectivos.**

Esas vacantes ocupadas con personal interino se incluirán obligatoriamente en la oferta de empleo público del ejercicio en que se haya nombrado dicho personal y si ello no fuera posible, en la oferta del año siguiente. Todo ello, en los términos previstos en la normativa presupuestaria.

Disposición adicional cuarta. Medidas de agilización de los procesos selectivos.

Las Administraciones Públicas deberán asegurar el cumplimiento del plazo establecido para la ejecución de los procesos de estabilización mediante la adopción de medidas apropiadas para un desarrollo ágil de los procesos selectivos, tales como la reducción de plazos, la digitalización de procesos o la acumulación de pruebas en un mismo ejercicio, entre otras.

Las convocatorias de estabilización que se publiquen podrán prever para aquellas personas que no superen el proceso selectivo, su inclusión en bolsas de interinos específicas o su integración en bolsas ya existentes. En dichas bolsas se integrarán aquellos candidatos que, habiendo participado en el proceso selectivo correspondiente, y no habiendo superado éste, sí hayan obtenido la puntuación que la convocatoria considere suficiente.

Disposición adicional quinta. Procesos de estabilización de empleo temporal de personal investigador.

1. Sin perjuicio de lo previsto en la disposición transitoria primera, el sistema de concurso previsto en el artículo 26.4 de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, será de aplicación a las plazas de los procesos de estabilización de empleo temporal previstos por el artículo 2.

2. El sistema de concurso podrá ser también de aplicación a las plazas mencionadas en el apartado anterior si se encuentran afectadas por los procesos de estabilización previstos en el artículo 19.uno.9 de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, siempre que las mismas estén incluidas en las correspondientes ofertas de empleo público de estabilización y no hubieran sido convocadas o habiendo sido convocadas y resueltas, hayan quedado sin cubrir y deban volver a convocarse.

Disposición adicional sexta. Convocatoria excepcional de estabilización de empleo temporal de larga duración

Las Administraciones públicas convocarán, con carácter excepcional y de acuerdo con lo previsto en el artículo 61.6 del TREBEP, por el sistema de concurso, aquellas plazas que, reuniendo los requisitos establecidos en el artículo 2.1, hubieran estado ocupadas con carácter temporal de forma ininterrumpida con anterioridad a 1 de enero de 2016.

Estos procesos, que se realizarán por una sola vez, podrán ser objeto de negociación en cada uno de los ámbitos territoriales de la Administración del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales y respetarán, en todo caso, los plazos establecidos en esta norma.

Disposición adicional séptima. Extensión del ámbito de aplicación de los procesos de estabilización

Los preceptos contenidos en esta norma relativos a los procesos de estabilización serán de aplicación a las sociedades mercantiles públicas, entidades públicas empresariales, fundaciones del sector público y consorcios del sector público, sin perjuicio de la adecuación, en su caso, a su normativa específica.

Disposición adicional octava. Identificación de las plazas a incluir en las convocatorias de concurso

Adicionalmente, los procesos de estabilización contenidos en la Disposición Adicional Sexta incluirán en sus convocatorias las plazas vacantes de naturaleza estructural ocupadas de forma temporal por personal con una relación, de esta naturaleza, anterior a 1 de enero de 2016.

Disposición transitoria primera. Régimen jurídico de los procesos de estabilización de empleo temporal ya convocados.

Los procesos selectivos para la cobertura de plazas incluidas en las ofertas de empleo público aprobadas en el marco de los procesos de estabilización de empleo temporal previstos en el artículo 19.uno.6 de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, y 19.uno.9 de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, cuya convocatoria hubiere sido publicada en los respectivos diarios oficiales con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del presente real decreto-ley, seguirán ejecutándose con arreglo a las previsiones de las respectivas convocatorias.

La resolución de estos procesos selectivos deberá finalizar antes del 31 de diciembre de 2024.

“Disposición transitoria primera. Plazo de resolución de los procesos de estabilización de empleo temporal ya convocados.

Los procesos selectivos para la cobertura de plazas incluidas en las ofertas de empleo público aprobadas en el marco de los procesos de estabilización de empleo temporal previstos en el artículo 19.uno.6 de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado

para el año 2017, y 19.uno.9 de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, deberán finalizar antes del 31 de diciembre de 2024”.

Disposición transitoria segunda. Efectos.

Las previsiones contenidas en el artículo 1 de este real decreto-ley serán de aplicación únicamente respecto del personal temporal nombrado o contratado con posterioridad a su entrada en vigor.

Disposición final primera. Títulos competenciales.

Este real decreto-ley se dicta al amparo del artículo 149.1.7.^a y 18.^a de la Constitución Española, que atribuyen al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las comunidades autónomas; y bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios. Asimismo, se dicta al amparo del artículo 149.1.13.^a que establece la competencia del Estado en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

Disposición final segunda. Adaptación de la normativa del personal docente y del personal estatutario y equivalente de los servicios de salud.

En el plazo de un año desde la entrada en vigor de este real decreto-ley se procederá a la adaptación de la normativa del personal docente y del personal estatutario y equivalente de los servicios de salud a lo dispuesto en el artículo 10, 11 y en la disposición adicional decimoséptima del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, de acuerdo con las peculiaridades propias de su régimen jurídico.

Transcurrido dicho plazo sin que se produzca la citada adaptación de la legislación específica serán de plena aplicación a este personal las previsiones contenidas en los citados preceptos del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

Permanece en vigor la Disposición final segunda del Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, relativa a la adaptación de la normativa del personal docente y del personal estatutario y equivalente de los servicios de salud.

Disposición final tercera. Entrada en vigor.

Este real decreto-ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».