

RESOLUCIÓN ADOPTADA POR EL DEFENSOR DEL PUEBLO CON MOTIVO DE LA SOLICITUD DE INTERPOSICIÓN DE RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA EL ARTÍCULO 2, LA DISPOSICIÓN ADICIONAL SEXTA Y LA DISPOSICIÓN ADICIONAL OCTAVA DE LA LEY 20/2021, DE 28 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS URGENTES PARA LA REDUCCIÓN DE LA TEMPORALIDAD EN EL EMPLEO PÚBLICO.

-----

### ANTECEDENTES

PRIMERO. Se han recibido en esta institución numerosas quejas de ciudadanos en las que solicitan del Defensor del Pueblo el ejercicio de su legitimación para la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra distintos preceptos de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, publicada en el Boletín Oficial del Estado número 312 correspondiente al día 29 de diciembre de 2021.

AG 7  
Los comparecientes coinciden mayoritariamente en solicitar la interposición de recurso contra la disposición adicional sexta de la ley. Algunas de estas solicitudes incluyen la solicitud de interposición de recurso contra la disposición adicional octava y el artículo 2 del mismo texto legal.

SEGUNDO. Los preceptos de la ley contra los que se solicita la interposición del recurso son del tenor literal que a continuación se señala.

#### 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.*

....

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*



Defensor del Pueblo

Es copia del original que obra en el Archivo del Defensor del Pueblo

EL SECRETARIO GENERAL



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 la 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.1

AG;

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 y 7 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 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 al 1 de enero de 2016.

**TERCERO.** En síntesis, las solicitudes expresan, con mayor o menor fundamentación jurídica, que el sistema establecido en la ley para la consolidación de empleo temporal otorga una valoración a los servicios prestados con carácter temporal en la administración que vulnera el principio de igualdad que proclama el artículo 14 de la Constitución y el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes, que reconoce el artículo 23.2 de la constitución, todo ello en conexión con el artículo 103.3, que impone la obligación de



no exigir para el acceso a la función pública requisito o condición alguna que no sea referible a los principios de mérito y capacidad.

Las solicitudes ponen de relieve fundamentalmente que el sistema de selección que diseña el artículo 2 de la ley atribuye una relevancia cuantitativa a la experiencia que vulnera el principio de igualdad, por cuanto dificulta la superación de los procesos selectivos de quienes carecen de la experiencia previa en la prestación de servicios en la administración.

En lo que se refiere a las disposiciones sexta y octava, las solicitudes equiparan el sistema de concurso que establece la ley a pruebas restringidas de acceso al empleo público e inciden en que no concurren los presupuestos que exige la jurisprudencia constitucional para estimar que la convocatoria de pruebas restringidas no vulnera el derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos.

AG;

**CUARTO.** Con la finalidad de poner en contexto los procesos de consolidación de empleo temporal que regula la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, el preámbulo de la ley señala que la evolución del empleo público en el sector público en España viene marcada por el aumento de la tasa de temporalidad, que ha llevado al extremo de que casi un treinta por ciento de los empleados públicos en España tienen o han tenido vínculo profesional temporal con la administración pública.

Este preámbulo explica larga y detalladamente los factores y circunstancias que han llevado al crecimiento constante y sostenido de la tasa de empleo temporal. Pone de relieve que la realidad se aleja de lo deseable y “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, estabilidad profesional”.

El preámbulo explicita la exigencia de 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”.

Por otra parte desarrolla la incidencia que de la Directiva 1990/70 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, ha tenido y tiene en el ordenamiento jurídico español y sintetiza la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea “que

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 del personal laboral temporal y del fijo deben basarse únicamente en razones objetivas que puedan demostrar la necesidad de estas diferencias para lograr su fin”.

En relación con esta obligación se pone de relieve que el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia contempla 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 y recuerda que 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.

AG; Señala el legislador en este preámbulo que “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”.

En este marco, junto a estos procedimientos de consolidación de empleo temporal se aprueba la 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. Señala el preámbulo que “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”.

El artículo 2.2 de la ley establece el marco temporal en el que deben desarrollarse completamente estos procesos selectivos. Conforme dispone este precepto, las ofertas de empleo que articulen estos procesos de estabilización deben aprobarse y publicarse en los respectivos diarios oficiales antes del 1 de junio de 2022. La publicación de las correspondientes convocatorias debe producirse antes del 31 de diciembre de 2022 y su resolución deberá finalizar antes del 31 de diciembre de 2024.



## FUNDAMENTOS DE LA RESOLUCION

AG. PRIMERO. Con carácter previo a otras consideraciones, en relación con los sistemas selectivos de acceso a las funciones públicas, debe dejarse constancia de la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional conforme a la cual el derecho de acceso a las funciones y cargos públicos es un derecho de configuración legal, correspondiendo al legislador delimitar el mismo y establecer los criterios que permitan el acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad (STC10/1989, de 24 enero). Señala el Tribunal Constitucional que “el principio de igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos consagrado en el art. 23.2 de la Constitución, que ha de ponerse en necesaria conexión con los principios de mérito y capacidad en el acceso a las funciones públicas del art. 103.3 de la Constitución (STC 193/1987, de 9 de diciembre) se refiere a los requisitos que señalen las leyes, lo que concede al legislador un amplio margen en la regulación de las pruebas de selección de funcionarios y en la determinación de cuáles han de ser los méritos y capacidades que se tomarán en consideración. Esta libertad está limitada por la necesidad de no crear desigualdades que sean arbitrarias en cuanto ajenas, no referidas o incompatibles con los principios de mérito y capacidad. No corresponde a este Tribunal, como recuerda del Ministerio Fiscal, interferirse en ese margen de apreciación ni examinar la oportunidad de la medida legal o administrativa para decidir si es la más adecuada o la mejor de las posibles, sino sólo comprobar si no se ha sobrepasado ese margen de libertad creando una diferencia de trato irracional o arbitraria entre los opositores o concursantes” (STC 67/1989, de 18 de abril). En el mismo sentido SSTC 27/2012, de 1 de marzo, y 86/2016, de 28 de abril, entre otras muchas.

Como señala el Tribunal Constitucional en su Sentencia 27/2012, de 1 de marzo: “En definitiva, a modo de síntesis, el artículo 23.2 garantiza que las normas que regulan estos procesos no establezcan diferencias entre los participantes carentes de justificación objetiva y razonable y que no sean desproporcionadas, que los requisitos de acceso y criterios de selección se dispongan en términos generales y abstractos y, además, que estén referidos a los principios de mérito y capacidad”.

En definitiva, de conformidad con esta consolidada jurisprudencia constitucional, no cabe sino considerar que la determinación del sistema selectivo para el acceso a la función pública, sea oposición, concurso-oposición o concurso, (u otro sistema que el legislador pueda legítimamente establecer) y los criterios o reglas por los que se rige el procedimiento selectivo constituye una facultad del legislador cuya mayor o menor oportunidad no es susceptible en sí misma de enjuiciamiento o reproche en sede constitucional.

**SEGUNDO.** Conforme a consolidada jurisprudencia, el artículo 23.2, en relación con el 103.3 CE, contiene un derecho a la no restricción injustificada de las condiciones de acceso. La regla es que las convocatorias tienen que ser con carácter general abiertas o libres. Las convocatorias y concurso deben establecerse en términos generales y abstractos y no mediante referencias individualizadas y concretas (SSTC 50/1986, de 23 de abril y 18 /1987, de 16 de febrero) siendo constitucionalmente inaceptable que «se produzcan acepciones o pretericiones *ad personam* en el acceso a las funciones públicas» (STC 148/1986, de 25 de noviembre).

AG;

Ello significa que no es constitucionalmente aceptable la integración automática de determinados grupos en la función pública (SSTC 302/1993, de 21 de octubre) así como, en principio y salvo excepciones, las llamadas «pruebas restringidas» para el acceso a la función pública, esto es, las pruebas en las que no se garantiza la libre concurrencia, lo que ocurre cuando únicamente pueden presentarse aspirantes que han desempeñado previamente puestos en régimen de interinidad (SSTC 126/2008, de 27 de octubre, 130/2009, de 1 de junio, 86/2016, de 28 de abril, entre otras muchas).

Afirmados estos principios que constituyen la regla general a la que se someten los procesos selectivos, el Tribunal Constitucional ha considerado legítimo, desde el punto de vista constitucional, la celebración de procesos en los que se prima de manera muy notable un determinado mérito, como puede ser los servicios prestados en la administración, así como la celebración de procesos restringidos, esto es, reservados a quienes acrediten ya previa experiencia en la administración convocante, cuando existe una justificación amparada en una situación excepcional. (SSTC 27/1991, de 14 de febrero de 20 de junio 16/1998, de 26 de enero 12/1999, de 11 de febrero).

Así, el Tribunal Constitucional en su Sentencia 130/2009, de 1 de junio, declara que "no cabe excluir que, en determinados casos excepcionales, la diferencia de trato establecida en la Ley en favor de unos y en perjuicio de otros pueda considerarse como razonable, proporcionada y no arbitraria a los efectos de la desigualdad de trato que establece, siempre que dicha diferenciación se demuestre como un medio excepcional para resolver una situación también excepcional, expresamente prevista en una norma con rango de Ley y con el objeto de alcanzar una finalidad constitucionalmente legítima, entre las que se integra también la propia eficacia de la Administración (por todas, STC 12/1999, de 11 de febrero)".

El Tribunal Constitucional abunda en esta doctrina en su Sentencia 27/2012, de 1 de marzo, contenida, entre otras, en las SSTC 27/1991, de 14 de febrero, 16/1998, de 26 de enero, 12/1999, de 11 de febrero cuando declara, con ocasión de un proceso selectivo que establecía una valoración de los servicios prestados que el propio Tribunal



calificaba de desproporcionada, que “es preciso que concurren tres requisitos para que resulte conforme con los arts. 14 y 23.2 CE, en relación con los principios de mérito y capacidad del art. 103.3 CE, un proceso selectivo de las características del ahora controvertido. En primer lugar, justificación de la excepcionalidad de la medida a adoptar, fundamentada exclusivamente en la singular, puntual y transitoria necesidad de tener que poner en funcionamiento una nueva forma de organización de las Administraciones autonómicas resultante de la asunción de competencias que antes correspondían al Estado. En segundo término, la limitación de acudir por una sola vez a estos procedimientos excepcionales. Y, finalmente, la reserva de Ley, que exige la aprobación mediante norma con este rango legal de la cobertura necesaria para la convocatoria de dichos procesos selectivos”.

AG;  
TERCERO. Descendiendo a partir de estas premisas al examen de los preceptos cuya constitucionalidad cuestionan los comparecientes, interesa en primer lugar destacar que el artículo 2 de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, autoriza la inclusión en las correspondientes ofertas de empleo de plazas de naturaleza estructural ocupadas de forma temporal y dispone que los procesos de estabilización de empleo temporal que se articulen para su cobertura deben garantizar el cumplimiento de los principios de libre concurrencia, igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

El precepto establece “sin perjuicio de lo establecido en su caso en la normativa propia de función pública de cada Administración o la normativa específica”, el concurso-oposición como sistema de selección, 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 la fase de oposición.

El precepto examinado es claro en cuanto que proscribiera la posibilidad de ofrecer las plazas en exclusiva a quienes ocupan o han ocupado en la administración correspondiente los puestos con carácter interino o temporal y exige que los procesos selectivos a través de los que se articulen los procedimientos de estabilización de empleo temporal deben garantizar la libre concurrencia. Por ello, a juicio de esta institución, queda fuera de toda discusión que no establece procesos restringidos de acceso a la función pública ni habilita a las administraciones para que convoquen los procedimientos selectivos de estas características.

Se trata en este caso de determinar si las reglas que este artículo establece para la valoración de la fase de concurso respecto de la puntuación total del concurso-oposición y de la experiencia dentro de la fase de concurso determinan una diferencia de trato proscribida por la Constitución, o por el contrario garantizan el



cumplimiento de los principios a los que el mismo precepto somete estos procesos de estabilización de empleo temporal.

Centrada así la cuestión ha de señalarse que el Tribunal Constitucional ha declarado en reiterada jurisprudencia que la consideración de los servicios prestados no es ajena al concepto de mérito y capacidad, “pues el tiempo efectivo de servicios puede reflejar la aptitud o capacidad para desarrollar una función o empleo público y, suponer además, en ese desempeño, unos méritos que pueden ser reconocidos y valorados”. (SSTC 107/2003, de 2 de junio, 67/1989, de 18 de abril, y 27/2012, de 1 de marzo, entre otras).

La jurisprudencia constitucional ha estimado constitucionalmente aceptable que los servicios prestados constituyan los únicos méritos valorados en el proceso selectivo (STC 67/1989, de 18 de abril). Es la relevancia cuantitativa que las bases de la convocatoria den a ese mérito concreto lo que debe analizarse en supuestos de aparente desproporcionalidad. Así, declara el Tribunal Constitucional en su Sentencia 27/2012 de 1 de marzo lo siguiente:

AG;

«No obstante, si bien hemos afirmado que no plantea problema de igualdad la consideración como mérito de los servicios prestados, hemos advertido que es “la relevancia cuantitativa” que las bases de la convocatoria den a ese mérito concreto lo que debe analizarse en supuestos de aparente desproporcionalidad. En este sentido se consideró en la STC 107/2003, de 2 de junio, F4, que la “conexión entre acceso en condiciones de igualdad, por un lado, y el acceso de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, por otro, nos ha llevado también a controlar, para evitar una ‘diferencia de trato irracional o arbitraria entre los concursantes’ (STC 60/1994, de 28 de febrero [RTC 1994, 60], F4), la valoración dada a algún mérito en concreto, cual es, particularmente y a los efectos que interesan en el presente caso, el relativo a la toma en consideración de la previa prestación de servicios a la Administración. Esta última circunstancia, en efecto, si bien se ha reconocido que puede ser tomada en consideración para evaluar la ‘aptitud o capacidad’ [SSTC 67/1989, de 18 de abril (RTC 1989, 67), F3, y 185/1994, de 20 de junio (RTC 1994, 185), F6.b)] del aspirante, ni puede llegar a convertirse en un requisito que excluya la posibilidad de concurrencia de terceros, ni tener una dimensión cuantitativa que rebase el ‘límite de lo tolerable’” [SSTC 67/1989, de 18 de abril, F4, 185/1994, de 20 de junio, F6.c), y 73/1998, de 31 de marzo (RTC 1998, 73) , F3.b)]».

En este mismo sentido, declara el Tribunal Constitucional en su Sentencia 27/1991 de 14 febrero, dictada con motivo de las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas contra disposiciones legales aprobadas por los parlamentos de Andalucía y





Defensor del Pueblo

Es copia del original que obra en el  
Archivo del Defensor del Pueblo

EL SECRETARIO GENERAL



de Canarias en las que se aprobaban pruebas específicas de acceso a la función pública de personal funcionario interino, que los conceptos de mérito y capacidad no impiden el reconocimiento o evaluación del mérito consistente en el tiempo efectivo de servicios “pero que en ningún caso puede convertir a ese tiempo efectivo de servicios en título de legitimación exclusivo que permita el acceso a una función pública de carácter permanente al tener que respetarse en todo caso también para los interinos y contratados los principios constitucionales de mérito y capacidad”.

La desproporcionada valoración de los servicios prestados a una administración pública en las bases de una convocatoria, al ser tenidos en cuenta tanto en fase de concurso como de oposición y de manera determinante del resultado final, lesiona la igualdad de trato que de todos los ciudadanos reclama el artículo 23.2 de la Constitución a la hora de acceder a las funciones públicas (STC 67/1989 de 18 de abril).

16,  
A partir de estas premisas el Tribunal Constitucional ha examinado distintos procesos selectivos y ha considerado, a la luz de las concretas circunstancias de cada caso, supuestos en los que los servicios prestados en una administración se han primado desafortadamente y de manera desproporcionada, con la consecuencia de hacerlos determinantes del resultado último de un concurso, en el sentido de impedir la superación del mismo de quien no puede acreditar estos méritos y por ello ha declarado su valoración contraria al principio de igualdad (STC 281/1993, de 27 de septiembre). Ha estimado que la valoración del mérito del tiempo de servicios prestados hasta el cuarenta y cinco por ciento de la puntuación alcanzable en la fase de oposición se encuentran en el límite de lo tolerable, ya que “no excluye por entero de la competición a quienes carecen de él, pese a que les imponga a los opositores por libre para situarse a igual nivel de puntuación que los actuales funcionarios un nivel de conocimientos superior” (STC 67/1989, de 18 de abril ) o ha proscrito el que denomina “efecto mochila” esto es, “que se sumen dos veces los puntos por servicios previos, utilizando la puntuación obtenida en la fase de concurso para superar la fase de oposición” o que los puntos obtenidos en la fase de concurso por quienes acreditan un breve tiempo de servicio en la Administración puedan computarse también en la fase de oposición (SSTC 107/2003 de 2 junio y 67/1989 de 18 de abril).

Resulta preciso advertir que la constatación de que la valoración de la experiencia profesional es desproporcionada a favor de unos participantes respecto de otros por sí mismo no conduce necesariamente a apreciar una lesión del artículo 23.2 de la Constitución (STC 27/2012, de 1 de marzo). Desde la perspectiva de la igualdad la valoración constitucional de esta previsión “ha de ponerse en relación con la finalidad que persigue la norma diferenciadora y la proporcionalidad entre esa finalidad y el medio diferenciador utilizado” (STC 67/1989, de 18 de abril).

El sistema selectivo que diseña el artículo 2 de la Ley 20/2021 de 28 de diciembre, no guarda absoluta identidad con ninguno de los distintos supuestos particulares que ha examinado el Tribunal Constitucional. No obstante, como se ha señalado, resulta claro que permite la libre concurrencia y establece una valoración cuantitativa de la experiencia en el resultado total del proceso selectivo por debajo del límite de lo que el Tribunal Constitucional considera tolerable para entender garantizado el derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad.

Por ello, esta institución, tras el examen de este precepto a la luz de la doctrina constitucional fijada a partir de la casuística sobre procesos selectivos de consolidación de empleo temporal que ha quedado reflejada en este escrito, ha llegado a la conclusión de que las previsiones del artículo 2 de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público para la realización de procesos selectivos en el marco de los procedimientos de consolidación de empleo respetan los parámetros de constitucionalidad determinados en la jurisprudencia constitucional.

**AG;**  
CUARTO. Las disposiciones sexta y octava de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, establecen el sistema de concurso para convocar plazas ocupadas con carácter temporal con anterioridad a 1 de enero de 2016.

Como se ha señalado con anterioridad, la Constitución concede al legislador un amplio margen en la regulación de las pruebas de selección de funcionarios, por lo que el establecimiento del concurso como sistema selectivo no determina *per se* vulneración del principio de igualdad en el acceso a la función pública.

La norma se limita a disponer que estos procesos se realizarán por una sola vez y no establece ninguna otra previsión acerca de las reglas a las que deba someterse el concurso, por lo que no cabe entender que limita la libre concurrencia ni que establece una valoración de servicios prestados desproporcionada. El mismo precepto en su párrafo segundo remite para la articulación de los concretos procesos de estabilización de empleo temporal a lo que se negocie en cada uno de los ámbitos territoriales de la Administración del Estado, comunidades autónomas y entidades locales.

El preámbulo de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, se refiere a este concurso como “procedimiento excepcional” y contiene una detallada exposición de la doctrina fijada por el Tribunal Constitucional sobre el principio de igualdad en el acceso a los cargos y empleos públicos que ya ha quedado reflejada en este escrito. Así, señala que “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)”.

El legislador expresa en este preámbulo su convicción de que “la previsión contenida en la 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”.

AG;

Al margen de la valoración jurídica que puedan merecer al Defensor del Pueblo las consideraciones que ha realizado el legislador en este preámbulo, ha de ponerse de relieve que el Tribunal Constitucional ha declarado en distintos pronunciamientos que “el preámbulo no tiene valor normativo aunque es un elemento a tener en cuenta en la interpretación de las Leyes” (STC 36/81, de 12 de noviembre), de modo que los preámbulos o exposiciones de motivos no puede ser objeto de un recurso de inconstitucionalidad (STC 150/1990, de 4 de octubre).

Serán por tanto las normas, disposiciones y actos que dicten las administraciones competentes para el desarrollo de estos procesos de estabilización de empleo temporal en aplicación de la habilitación legal que confiere la disposición adicional sexta de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, donde habrán de fijarse y concretarse los requisitos de participación de los aspirantes, los méritos objeto de valoración y la relevancia cuantitativa de los servicios prestados y la experiencia, de modo que quede garantizado el respeto al principio de igualdad proclamado en los artículos 14 y 23 de la Constitución en relación con los principios de mérito y capacidad del artículo 103.3 de la Constitución. Si en aplicación de la habilitación concedida por el precepto cuestionado la administración convocante del proceso selectivo estableciese medidas o hiciese convocatorias desconociendo esa exigencia constitucional “los órganos judiciales habrían de conocer de esa extralimitación y en su caso si existiera vulneración de derechos fundamentales de algún ciudadano el asunto también podría ser conocido por este tribunal a través del oportuno recurso de amparo” (STC 27/1991, de 14 de febrero).

## RESOLUCIÓN

Por todo cuanto antecede, el Defensor del Pueblo, oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior, previa la oportuna deliberación y con pleno respeto a cualquier opinión discrepante, acuerda no interponer el recurso de inconstitucionalidad solicitado contra el artículo 2, la disposición adicional sexta y la disposición adicional octava de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.

Madrid, 24 de marzo de 2022.



Ángel Gabilondo Pujol  
Defensor del Pueblo

Es copia del original que obra en el  
Archivo del Defensor del Pueblo

EL SECRETARIO GENERAL

P.O.

