

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NCJ066892

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia 145/2023, de 25 de octubre de 2023

Pleno

Rec. de inconstitucionalidad núm. 6345/2021

(BOE de 30 de noviembre de 2023)

SUMARIO:**Impugnación del Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público. Concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad.**

Ciertamente, el Gobierno no ha eludido reconocer –ni en la exposición de motivos ni en el debate de convalidación– coincidiendo en este aspecto con los recurrentes, que la elevada tasa de temporalidad en la función pública tiene un carácter estructural, cuya aparición no ha sido repentina, sino que tiene su origen en una pluralidad de circunstancias de varias décadas de evolución. Así lo ha explicitado de modo reiterado en la exposición de motivos, en el debate de convalidación y en la memoria de impacto normativo, pero también ha justificado de modo suficiente las razones por las que, atendidas las circunstancias sobrevenidas, la utilización del real decreto-ley era necesaria para poner remedio a dicha situación estructural sin demora, esto es, sin poder esperar a la tramitación de la norma a través del procedimiento legislativo ordinario o de urgencia. En tal sentido, han sido varias las razones dadas por el Gobierno para razonar que concurría la extraordinaria y urgente necesidad. Tales argumentos deben ser juzgados suficientes, atendido el control externo que de las mismas corresponde a este tribunal. En consecuencia, por las razones expuestas por el Gobierno en la memoria de impacto normativo, la exposición de motivos de la norma y que fueron luego reiteradas por la representante del Gobierno en el debate de convalidación, y desde el prisma con el que debe acometerse la verificación de la concurrencia del presupuesto habilitante, podemos concluir que **el Gobierno ha satisfecho suficientemente la carga de explicitar y razonar la concurrencia de la situación de extraordinaria y urgente necesidad que le llevó a dictar el real decreto-ley que nos ocupa.**

Atendidas las concretas medidas adoptadas, es claro que las mismas aparecen indiscutiblemente conectadas con el objetivo de rebajar la temporalidad en el sector público con el fin de lograr que la administración pueda dar una respuesta eficaz a las necesidades de recuperación derivadas de la situación de crisis sanitaria, cumpliendo por otra parte los objetivos a cuya realización se condicionaba la percepción de fondos de la Unión Europea, y, finalmente clarificando las posibilidades indemnizatorias de los empleados sujetos a contratos de interinidad, atendida la reciente sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo. Es por ello que, conforme al control externo que nos incumbe, **no cabe tildar de abusiva o arbitraria la situación de extraordinaria y urgente necesidad apreciada por el Gobierno**, al efecto de dictar la legislación de urgencia cuya constitucionalidad se cuestiona en este proceso, ha apreciado en la insuficiencia de la regulación legal para lograr una adecuada prestación de los servicios públicos para atender el contexto de crisis sanitaria y mitigar los impactos de la crisis sanitaria, dar cumplimiento a los objetivos fijados en el componente 11 del plan de recuperación transformación y resiliencia y establecer un marco normativo en lo que al derecho a percibir indemnizaciones por parte del personal interino.

Del contenido del precepto impugnado resulta que la norma recurrida no lleva a cabo una regulación general del derecho fundamental de acceso a la función pública ni de su contenido esencial, sino que se limita a autorizar una tasa adicional de estabilización de empleo temporal estableciendo los plazos de convocatorias y de resolución de las mismas, disponiendo el modo en que se deben articular estos procesos selectivos y del sistema de selección, por lo que **no puede sostenerse que la regulación contenida en el real decreto-ley «afecta» al derecho reconocido en el art. 23.2 CE.**

PRECEPTOS:

Directiva 1999/70/CE (acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada), Anexo y cláusulas 4 y 5.

Reglamento (UE) 2021/241 (por el que se establece el mecanismo de recuperación y resiliencia), art. 17.3.

Constitución Española, arts. 23.2, 86.1, 97, 149.1.7, 13 y 18 y 150.

Ley Orgánica 2/1979 (LOTC), art. 28.1.

Ley 39/2015 (LPACAP), art. 129.

RDLeg. 5/2015 (TREBEP), arts. 10, 11.3, 37.1 c) y disp. adic. decimoséptima.

RDL 14/2021 (medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público), arts. 1, 2y disps. adics. primera a quinta, trans. primera y segunda y finales primera a tercera.

PONENTE:

Don César Tolosa Tribiño.

ECLI:ES:TC:2023:145

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y las magistradas y magistrados doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño y doña Laura Díez Bueso, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 6345-2021 promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox del Congreso de los Diputados, contra Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público. Ha formulado alegaciones el abogado del Estado. Ha sido ponente el magistrado don César Tolosa Tribiño.

I. Antecedentes

1. Con fecha 6 de octubre de 2021, don Antonio Ortega Fuentes, procurador de los tribunales y de más de cincuenta diputados pertenecientes al Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados, interpusieron recurso de inconstitucionalidad contra la totalidad del Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.

2. En el escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad, tras fundamentar que el recurso cumple los requisitos procesales, los recurrentes exponen las razones sustantivas o de fondo por las que consideran que el decreto-ley impugnado no es acorde con la Constitución.

El recurso de inconstitucionalidad se fundamenta en que el Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, vulnera el art. 86 CE. A juicio de los recurrentes, el referido real decreto-ley vulnera el citado precepto constitucional por dos motivos: porque se dictó sin concurrir el presupuesto de hecho que habilita al Gobierno para dictar este tipo de normas y porque infringe los límites materiales que impone a los decretos-leyes el citado art. 86.1 CE.

a) Inexistencia del presupuesto habilitante.

Los recurrentes exponen, en primer lugar, la doctrina constitucional contenida en el fundamento jurídico 4 de la STC 110/2021, de 13 de mayo, sobre el presupuesto de hecho que, de acuerdo con lo establecido en el art. 86.1 CE, habilita al Gobierno a dictar decretos-leyes –la extraordinaria y urgente necesidad– y posteriormente analizan si en el presente caso se cumple esta exigencia constitucional. El examen de este requisito lo efectúan atendiendo a lo expuesto en el preámbulo de esta norma (tanto en sus apartados I, II y III, como en el IV, específicamente dedicado a justificar que se cumple esta exigencia constitucional), pues consideran que el debate de convalidación en el Congreso de los Diputados nada añade a la justificación que contiene el preámbulo.

Según aducen, la norma recurrida reconoce que la reforma que efectúa es una «reforma estructural» y que a través de ella lo que se pretende afrontar es un problema histórico de las administraciones públicas, esto es, el manifiesto abuso de la temporalidad en el empleo público. Los recurrentes consideran que las razones en las que el preámbulo justifica la necesidad de dictar esta norma no son imprevisibles ni difíciles de prever, sino que se refieren a un fenómeno observable desde hace varias décadas. El recurso señala, en concreto, que estos motivos son la consolidación del estado del bienestar y el intenso proceso de descentralización territorial que se llevó a cabo durante las dos primeras décadas de la vigencia de la Constitución, lo que dio lugar a un intenso crecimiento del empleo público que obligó a reforzar la dotación de personal al servicio de las administraciones públicas. En el preámbulo se constata igualmente que este incremento de personal se efectuó creando empleo temporal debido a

razones presupuestarias –no se dotaban plazas de nuevo ingreso–; la insuficiente utilización de la planificación estratégica en la ordenación del empleo público, la falta de regularidad en las convocatorias y del procedimiento de selección, así como la lentitud de estos procesos, fue lo que determinó que la tasa de temporalidad en el sector público fuera «estructural», llegando al 50 por 100 en algunos sectores.

Los recurrentes afirman que obviamente, nada de lo expuesto resulta ni imprevisible ni difícil de prever, sino que refiere un fenómeno fácilmente observable desde hace al menos varias décadas y que, por lo tanto, nunca puede constituir el presupuesto habilitante para acudir a la norma de excepción del artículo 86 CE.

De igual modo, entienden que la referencia que hace el preámbulo del real decreto-ley impugnado a 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 y a su cláusula 5 en la que se prevé la adopción de medidas destinadas a evitar la utilización abusiva de nombramientos temporales, no puede ser una circunstancia difícil de prever que justifique dictar el real decreto-ley recurrido.

Sostienen también que esta justificación no puede encontrarse, como se afirma en el referido preámbulo, en «la doctrina que ha fijado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en esta materia». Consideran que esta justificación «es puramente formal» y, según afirman, «más bien parece una simple excusa». Entienden que el reproche que contiene la STJUE de 3 de junio de 2021 se refiere a los órganos jurisdiccionales nacionales, no tanto al legislador y que, además, la STS 649/2021 ha aplicado la doctrina europea rectificando la jurisprudencia interna.

Los recurrentes examinan los preceptos que contiene el decreto-ley recurrido. En relación con su art. 1, señalan que este precepto modifica los arts. 10 y 11 del texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público (en adelante TRLEEP) e introduce una nueva disposición adicional, la decimoséptima. Afirman que la reforma del art. 10 únicamente tiene la necesaria conexión con la situación de urgencia expresada en el preámbulo –esto es, atajar la excesiva temporalidad en las administraciones públicas– en la parte que fija un plazo de un máximo de tres años en los contratos de interinidad [art. 10.1 a) y c) y 4]. Entienden, por el contrario, que la modificación del art. 10.1 d) va en el sentido contrario a la supuesta urgencia declarada, al aumentar el plazo máximo de interinidad por exceso o acumulación de tareas. Alegan, además, que la reforma del art. 10.2 se limita a añadir a los principios de «igualdad, mérito y capacidad», que antes recogía el apartado 3 del art. 10, el de «celeridad». Esta modificación, según los recurrentes, no justifica acudir a la excepcional norma de urgencia, pues el principio añadido es un principio general de la actuación administrativa.

Por lo que se refiere a la reforma del art. 11 TRLEEP, que tiene como objeto garantizar los principios de igualdad, mérito y capacidad en la selección de personal laboral, señalan que la aplicación de estos principios a este tipo de personal estaba ya prevista, con carácter general en el art. 1.3 b) TRLEEP, aplicable al personal laboral de conformidad con el art. 2.1 TRLEEP.

Respecto de la disposición adicional decimoséptima que se introduce en el texto refundido de la Ley del estatuto del empleado público, argumentan que la previsión en la que se establece la nulidad de los actos, pactos, acuerdos o disposiciones que supongan el incumplimiento del plazo máximo de permanencia es «inocua» y no era urgente, ya que, a su juicio esta consecuencia resultaba de la sentencia del Tribunal Supremo antes citada (STS 649/2021). También afirman que la indemnización que prevé esta norma no guarda conexión ni con el incumplimiento del acuerdo marco ni con el de la jurisprudencia comunitaria.

Los recurrentes insisten en que la única reforma que introduce el art. 1 del real decreto-ley impugnado que está conectada con la urgencia que justifica la norma es el límite de tres años. No obstante, consideran que como este límite ya lo había establecido la jurisprudencia interna no concurría la extraordinaria y urgente necesidad, por lo que la reforma legal de esta cuestión se hubiera podido efectuar mediante la tramitación de una proposición o proyecto de ley, aunque fuese por la vía de urgencia, pero no mediante un decreto-ley.

Respecto del art. 2 del Real Decreto-ley 14/2021, que regula los procesos de estabilización de empleo temporal, alegan que las previsiones contenidas en esta norma no guardan conexión con la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea citada en el preámbulo, por lo que hubiera podido establecerse a través de una ley.

Tampoco consideran que justifique el dictado de esta norma la referencia que se hace en el preámbulo del real decreto-ley recurrido al componente 11 del plan de recuperación, transformación y resiliencia, presentado el pasado 30 de abril, por el que España se comprometió a adoptar una reforma normativa al término del primer semestre de 2021 que articulase medidas eficaces y disuasorias para poner fin a la excesiva temporalidad en el empleo público. Según afirman, no han encontrado ninguna referencia en el referido plan a la supuesta obligación del Estado de tramitar y aprobar la reforma que establece la norma recurrida antes de finalizar el primer semestre de 2021. Ni tampoco en el Reglamento (UE) 2021/241, de 12 de febrero de 2021, que condiciona la liberalización de fondos en el marco del mecanismo al cumplimiento satisfactorio por parte de los Estados miembros de los hitos y objetivos pertinentes que figuran en los planes de recuperación y resiliencia justifica el real decreto-ley.

Consideran que lo que dice el preámbulo no es cierto. El Plan se publicó el 30 de abril de 2021 y contempla una importante modernización de la administración, entre otros elementos, orientada a reducir la temporalidad en el sector público en su componente 11. El real decreto-ley no da cumplimiento al objetivo de reforma de la administración y no aborda la problemática del componente 11, sin que ello haya sido obstáculo para que España acceda a los fondos del programa Next Generation EU, el mayor instrumento de estímulo económico jamás

financiado por la Unión Europea (anexo del plan). No existe ninguna referencia en el plan a la necesidad de tramitar la reforma antes de finalizar el primer semestre del 2021 –ni tampoco en la norma comunitaria– y aunque existiera tal referencia «resulta absurdo y radicalmente contrario al art. 86.1 CE aceptar que sea el propio Gobierno el que crea, por decisión propia, el presupuesto de la urgencia que le permite activar el mecanismo excepcional del decreto-ley».

Señalan, además, que no hay ninguna exigencia en la normativa comunitaria que imponga la aprobación de un texto legal para reducir la temporalidad en la administración pública antes del primer semestre de 2021. Consideran también que, si tal obligación la ha asumido voluntariamente el Gobierno, esta circunstancia no puede determinar que exista una extraordinaria y urgente necesidad, pues, si así fuera, se estaría dejando en manos del ejecutivo la creación artificiosa del presupuesto habilitante para el dictado de normas de urgencia con rango de ley. Para los recurrentes es evidente que esta circunstancia no puede determinar la extraordinaria y urgente necesidad a la que alude el art. 86.1 CE, que, según afirman, obedece a circunstancias que tienen cierto grado de imprevisibilidad y esta imprevisibilidad no puede concurrir cuando es el propio ejecutivo el que crea el presupuesto en el que pretende amparar la urgente necesidad que justifica dictar este tipo de normas.

Entienden, por otro lado, que los procesos de estabilización de empleo temporal que regula el art. 2 no pueden considerarse urgentes dados los plazos de ejecución que se fijan en el propio real decreto-ley impugnado. El apartado 2 de este precepto dispone que «[l]as ofertas de empleo que articulen los procesos de estabilización contemplados en el apartado 1, [...] deberán aprobarse y publicarse en los respectivos diarios oficiales antes de 31 de diciembre de 2021» y también establece que «[l]a resolución de estos procesos selectivos deberá finalizar antes de 31 de diciembre de 2024». En su opinión, una norma que prevé un plazo tan amplio de ejecución no presenta la urgencia que habilita al Gobierno a dictar decretos-leyes.

A juicio de los recurrentes, el art. 86.1 CE atribuye al ejecutivo la potestad de dictar normas con rango de ley cuando resulte imprescindible acudir a este instrumento normativo para hacer frente a situaciones absolutamente perentorias, que no pueden esperar el tiempo que exige la tramitación parlamentaria de las leyes, por lo que consideran que en el presente caso no concurre el presupuesto habilitante para aprobar la norma recurrida porque a través de ella se pretende atajar un problema que se arrastra desde hace décadas. Sostienen, además, que la situación que pretende resolverse no requiere acciones inmediatas, sino que debe abordarse a medio-largo plazo, a través de una planificación estratégica.

Por todo ello, afirman que el ejecutivo, al dictar el real decreto-ley impugnado, ha hecho un uso abusivo de este instrumento legislativo que invade las funciones del poder legislativo y contraviene el art. 86 CE.

b) Vulneración de los límites materiales que impone el art. 86.1 CE a los decretos-leyes.

Los recurrentes aducen que el art. 2 del Real Decreto-Ley, al regular un procedimiento de acceso a la función pública, vulnera el art. 86.1 CE porque este precepto constitucional establece que los decretos-leyes no pueden afectar «a los derechos, deberes y ciudadanos regulados en el Título I». Sostienen que el procedimiento previsto en esta norma, al regular un concurso-oposición y establecer que en la fase de concurso la valoración será del 40 por 100 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» está estableciendo una medida que delimita el derecho fundamental que garantiza el art. 23.2 CE y que afecta a un aspecto esencial de ese derecho fundamental. Esta limitación, en su opinión, se encuentra vedada a la norma de urgencia y por esta razón entienden que este precepto es inconstitucional también por este motivo.

Consideran que dicha valoración además «presenta dificultades en su encaje en el artículo 23.2 CE, en cuanto la dimensión cuantitativa se encuentra en el límite de lo que puede considerarse tolerable». Parece evidente, a juicio de los recurrentes, que una medida de este tipo, que delimita un derecho fundamental y regula un aspecto esencial del mismo –cual es el propio acceso que reconoce el artículo 23.2 CE–, excede del ámbito material autorizado a la norma de urgencia por el artículo 86.1 CE.

Por todo ello, solicitan al tribunal que admita el presente recurso de inconstitucionalidad y tras los trámites de rigor dicte sentencia por la que se estime íntegramente el recurso y, en consecuencia, declare la inconstitucionalidad y nulidad del Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.

3. Por providencia de 27 de enero de 2022, el Pleno, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el recurso y dar traslado de la demanda y los documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, y al Gobierno, por conducto del ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular alegaciones. Asimismo, se acordó publicar la incoación del procedimiento en el «Boletín Oficial del Estado», lo que se verificó en el núm. 28, de 2 de febrero de 2022.

4. Por escritos registrados los días 10 y 17 de febrero de 2022, el presidente del Senado y la presidenta del Congreso de los Diputados, respectivamente, comunicaron los acuerdos de personación de dichas cámaras en el procedimiento y ofrecieron su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. Mediante escrito de 18 de febrero de 2022, el abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se personó en nombre del Gobierno y solicitó prórroga por el máximo legal del plazo concedido para formular alegaciones. Mediante diligencia de ordenación de 21 de febrero de 2022 de la Secretaría de Justicia, se tuvo por personado al abogado del Estado y se prorrogó, según se había interesado, en ocho días el plazo concedido por providencia de 27 de enero de 2022.

6. El escrito de alegaciones del abogado del Estado se registró en el Tribunal el 3 de marzo de 2022.

Después de sintetizar los motivos del recurso e indicar que aporta como documentos anejos 1 y 2, la memoria de análisis del impacto normativo y el «Diario de Sesiones» correspondiente a la sesión plenaria del Congreso de los Diputados de 21 de julio de 2021, en que se aprobó la convalidación del Real Decreto-ley 14/2021 impugnado, acordándose su tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, expone la doctrina constitucional sobre el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad.

Considera que nos encontramos ante el supuesto de una regulación basada en una apreciación gubernamental, dentro de su legítimo margen de discrecionalidad de ordenación de la realidad. El hecho de que se considere una reforma estructural no excluye la concurrencia del presupuesto habilitante tras los últimos pronunciamientos judiciales, para cuyo tratamiento el decreto-ley representa un instrumento constitucionalmente lícito, no encontrándose circunscrito a situaciones de necesidad absolutas (STC 6/1983, de 4 de febrero) o que tengan su origen en la propia inactividad del Gobierno (STC 1/2012, de 13 de enero).

Resalta a continuación pasajes de la exposición de motivos que considera relevantes para justificar la regulación de urgencia. En tal sentido, destaca que «como dice, o se constata como un hecho o circunstancia fáctica que la norma en tanto que norma debe acometer, los procesos de selección hayan sido excesivamente lentos y dilatados en el tiempo, es algo que apunta una inicial razón de urgencia y de premura en tramitar y aprobar cuanto antes» una reforma que incida en esa anomalía, «fin de luchar contra una situación consolidada y permanente de precariedad habitual; contra ese problema como objetivo esencial».

Por otra parte, destaca que existía la premura de adecuar la legislación española a los criterios de la Unión Europea expuestos en la STJUE de 3 de junio, asunto C-726/19, que propició la sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo 649/2021, de 28 de junio, y en la que se cuestiona la normativa nacional que no establece medidas de prevención frente a la utilización abusiva de sucesivos contratos de interinidad de duración determinada no limitados en su duración ni en el número de renovaciones sucesivas, celebrados a la espera de la organización de procesos selectivos y que responden a necesidades no temporales sino duraderas, exigiendo que el ordenamiento nacional contenga otra medida efectiva para evitar y sancionar, en su caso, la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada. Destaca que la sentencia del Tribunal Supremo 649/2021, estableció que la superación del plazo de tres años no supone una novación de los contratos de interinidad por vacante ni la generación de indemnización alguna.

Indica que la ausencia de medidas disuasorias frente al abuso de la temporalidad se subsana en el art. 1 del Real Decreto-ley 14/2021, que responde a la necesidad de una intervención urgente a fin de precisar el régimen jurídico aplicable que conjugue el efecto útil de la normativa europea con asegurar los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público. La necesidad de la norma resulta de establecer consecuencias jurídicas al caso de finalización de la relación interina, mantenida en muchos supuestos largamente, convirtiendo la relación en indefinida modificándose por el art. 1 del real decreto-ley la disposición adicional decimoséptima del texto refundido de la Ley del estatuto del empleado público.

Se trata de una modificación necesaria para alcanzar el objetivo de modernización de las administraciones públicas. Los fondos del plan destinados a lograr la modernización de las administraciones públicas tienen como uno de sus ejes la reducción de la tasa de temporalidad en el denominado componente 11. De modo que el real decreto-ley establece como medidas la configuración legal de duraciones máximas en el desempeño de funciones o relaciones temporales con consecuencias en caso de incumplimiento y previsión de sanciones o resarcimiento en el caso de utilización abusiva o concatenación sucesiva de contratos o relaciones de trabajo de duración determinada.

La incorporación por el derecho positivo de criterios jurisprudenciales consolidados no altera la apreciación de la concurrencia del presupuesto habilitante y no exime del deber de abordar una regulación positiva con la finalidad de incorporar el criterio consolidado. El Gobierno en su margen de libertad de apreciación del presupuesto habilitante adopta una solución frente a una situación anómala, que la sociedad demanda materializar con prontitud. La reforma a través de los procedimientos ordinarios sería de tramitación más prolija, tardando en el tiempo, de modo que la reforma de aspectos imprescindibles mediante el real decreto-ley permitiría luego buscar con más calma soluciones de más calado.

La regulación contenida en el art. 2.2 del real decreto-ley, pese a no establecer la ejecución instantánea incide directamente en la situación preexistente configurando legalmente la oferta de empleo o de prestación de servicios, constituyendo un complemento necesario de la aplicación de la norma sustantiva.

Finalmente considera que el Real Decreto-ley 14/2021 no incide en ámbitos constitucionalmente vedados, conforme a lo dispuesto en el art. 86.1 CE. Sostiene que no se vulnera el derecho a la igualdad en el acceso a los cargos y funciones públicas (art. 23.2 CE), al objeto de terminar con la situación anómala de precariedad. El establecimiento de una puntuación o baremo de hasta el 40 por 100 como máximo de carácter negociable y abierto a su concreción, no es contrario a la proscripción de discriminación aplicando una dimensión cuantitativa que rebase el límite de lo tolerable o determinando directamente la sola consolidación de empleo temporal. Dada la finalidad de la reforma concurren las circunstancias especiales que justificarían la valoración de los servicios prestados.

Por todo lo expuesto solicita la desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

7. Mediante escrito registrado el 7 de febrero de 2023, los recurrentes formularon incidente de recusación del presidente del Tribunal don Cándido Conde-Pumpido Tourón, del magistrado don Juan Carlos Campo Moreno y de las magistradas doña Laura Díez Bueso y doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, en el presente proceso. Por ATC 104/2023, de 7 de marzo, se declaró la pérdida sobrevenida de objeto de la recusación del magistrado don Juan Carlos Campo Moreno y se inadmitieron a trámite las recusaciones del presidente y de las magistradas del Tribunal.

8. Mediante providencia de 24 de octubre de 2023 se acordó señalar para la deliberación y votación de la presente sentencia el siguiente día 25.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso, posiciones de las partes y subsistencia del conflicto constitucional.

El recurso de inconstitucionalidad se interpone por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados, contra el Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio.

El Real Decreto-ley 14/2021, se impugna en su totalidad por la ausencia del presupuesto habilitante para su aprobación y, por tanto, por la infracción del art. 86.1 CE, al tratarse, a juicio de los recurrentes, de una reforma estructural que pretende dar respuesta a un fenómeno también estructural: el abuso de la contratación temporal en las administraciones públicas, sin que la extraordinaria y urgente necesidad pueda justificarse por la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, o por la STJUE de 3 de junio de 2021 o la STS 649/2021, ni tampoco el contenido de la regulación tenga que ver con la urgencia declarada. Específicamente se impugna el art. 2 del Real Decreto-ley 14/2021 con una doble afirmación, por una parte al considerar que rebasa los límites materiales impuestos al decreto-ley, al regular un proceso de acceso a la función pública que afecta a un aspecto esencial del derecho fundamental del art. 23.2 CE: acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos delimitando el derecho fundamental y por otra, con un marcado escaso de desarrollo argumental, al entender que conculca el propio contenido del art. 23.2 CE.

El abogado del Estado solicita la desestimación íntegra del recurso, por considerar que la apreciación de la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad le corresponde al Gobierno, sin que el hecho de que se trate de una reforma estructural excluya el presupuesto habilitante. Destaca la finalidad de la norma expuesta en la exposición de motivos y la premura de la misma como consecuencia de la STJUE de 3 de junio, asunto C-726/19, que propició la sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo 649/2021, de 28 de junio, contemplándose medidas disuasorias frente al abuso de la temporalidad así como el establecimiento de consecuencias jurídicas derivadas de la finalización de la relación temporal, pretendiendo la modernización de las administraciones públicas, reduciendo la tasa de temporalidad. Finalmente indica que la norma no vulnera el art. 23.2 CE.

Conviene destacar, como más adelante se indicará, que el Real Decreto-ley 14/2021, fue convalidado por el Congreso de los Diputados el 21 de julio de 2021 y se acordó su tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, según permite el art. 86.3 CE, lo que dio como resultado la aprobación de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, cuyo contenido, con alguna salvedad –como veremos más adelante– es similar al de la norma impugnada. Ahora bien, como en un supuesto similar indicamos en la STC 34/2017, de 1 de marzo, FJ 2, la derogación, siquiera tácita, del real decreto-ley por otra ley posterior «no impide controlar si la potestad reconocida al Gobierno por el art. 86.1 CE se ejerció siguiendo los requisitos establecidos en dicho precepto constitucional, pues al hacerlo se trata de velar por el recto ejercicio de la potestad de dictar decretos-leyes, dentro del marco constitucional, decidiendo la validez o invalidez de las normas impugnadas, sin atender a su vigencia o derogación en el momento en que se pronuncia el fallo [SSTC 31/2011, de 17 de marzo, FJ 2, y 182/2013, de 23 de octubre, FJ 2 B)]».

Ahora bien, se deben excluir del enjuiciamiento aquellas impugnaciones que se atribuyen a la norma ya sustituida con fundamento en la infracción de algún precepto constitucional de naturaleza sustantiva, como es el caso de la afirmada inconstitucionalidad del art. 2 del real decreto-ley por vulnerar el art. 23.2 CE.

2. Contenido de la norma impugnada y su tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia.

Con carácter previo a exponer la doctrina constitucional que entendemos necesaria para resolver las impugnaciones formuladas –falta de presupuesto habilitante e infracción de los límites materiales del real decreto-ley– es oportuno detenerse en la estructura y contenido del real decreto-ley impugnado y en algunos aspectos de las modificaciones introducidas en el mismo por la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.

a) Estructura y contenido de la norma impugnada.

El Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio consta de 2 artículos, 5 disposiciones adicionales, 2 disposiciones transitorias y 3 disposiciones finales. El art. 1 se destina a la modificación del texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre. El art. 2 regula los procesos de estabilización de empleo temporal. Las disposiciones adicionales se destinan al establecimiento de medidas específicas para el ámbito local, de seguimiento de la temporalidad y presupuestario, la agilización de los procesos selectivos, así como al régimen jurídico aplicable a los procesos de estabilización de empleo temporal de personal investigador. Las disposiciones transitorias se refieren al régimen jurídico aplicable de los procesos de estabilización de empleo temporal actualmente vigentes y a la determinación del ámbito temporal de los efectos de la norma. Las disposiciones finales establecen los títulos competenciales, la necesaria adaptación de la norma a las peculiaridades del personal docente y del personal estatutario y equivalente de los servicios de salud y las reglas de entrada en vigor.

En cuanto a su contenido cabe destacar que el art. 1 del Real Decreto-ley 14/2021 modifica el texto refundido de la Ley del estatuto del empleado público y se compone de tres apartados:

El apartado primero modifica el contenido del art. 10 TRLEEP relativo al personal funcionario interino: (i) Se modifica la duración máxima de su nombramiento. El personal interino por cobertura de vacante sólo podrá ser nombrado por un plazo de tres años. En el caso de la sustitución transitoria de los titulares de los respectivos puestos de trabajo, esta deberá realizarse durante el tiempo estrictamente necesario. Y en el supuesto de exceso o acumulación de tareas, el plazo máximo será de nueve meses dentro de un periodo de dieciocho, en lugar de seis meses dentro de un periodo de doce meses (art.10.1 TRLEEP); (ii) Se introduce el principio de celeridad en el procedimiento de selección del personal funcionario interino y se precisa que el nombramiento en ningún caso dará lugar al reconocimiento de la condición de funcionario de carrera (art.10.2 TRLEEP); (iii) Se indica que la finalización de la relación de interinidad no da derecho a compensación alguna y que además se produce por la cobertura reglada del puesto, por razones organizativas que den lugar a la supresión o a la amortización de los puestos asignados, por la finalización del plazo autorizado recogido en su nombramiento y por la finalización de la causa que dio lugar al nombramiento (art.10.3 TRLEEP); (iv) El art. 10.4 TRLEEP se modifica para establecer una mayor precisión en la duración máxima del nombramiento del personal funcionario interino para la cobertura de vacantes, introduciendo en el texto la exigencia de que estas sean objeto de cobertura mediante cualquiera de los procedimientos de provisión y movilidad previstos. Se endurecen las consecuencias del incumplimiento de la regla anterior, al establecerse que, transcurrido el plazo ahora fijado de duración máxima del nombramiento, de tres años, se producirá el fin de la relación de interinidad y la vacante únicamente podrá ser ocupada por personal funcionario de carrera, salvo que el correspondiente proceso selectivo haya quedado desierto, en cuyo caso se podrá efectuar otro nombramiento de personal funcionario interino. El personal funcionario interino podrá, no obstante, y de manera excepcional, 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. En este supuesto podrá permanecer hasta la resolución de la convocatoria, sin que su cese de lugar a compensación económica; (v) El art. 10.5 TRLEEP se modifica para excluir expresamente al personal interino de aquellos derechos que sean inherentes a la condición de funcionario de carrera y para precisar que les serán de aplicación el régimen general del personal funcionario de carrera en cuanto sea adecuado a la naturaleza de su condición temporal, al carácter extraordinario y urgente de su nombramiento o a las circunstancias que hayan motivado su nombramiento. Finalmente, se suprime el apartado 6 del art. 10 TRLEEP que establecía, en relación con el personal interino cuya designación era consecuencia de la ejecución de programas de carácter temporal o del exceso o acumulación de tareas, la posibilidad de prestar los servicios en otras unidades administrativas.

El apartado segundo añade un nuevo apartado 3 al art. 11 TRLEEP, por el que se indica que los procedimientos de selección del personal laboral serán públicos y se regirán por los principios de igualdad, mérito y capacidad. Y en el caso del personal laboral temporal por el principio de celeridad, teniendo por finalidad atender razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia.

El apartado tercero introduce una nueva disposición adicional decimoséptima al TRLEEP, intitulada «Medidas dirigidas al control de la temporalidad en el empleo público». De la misma resulta la obligación de las administraciones públicas de evitar cualquier tipo de irregularidad en la contratación laboral temporal y nombramientos de personal funcionario interino. La genérica advertencia de responsabilidades ante actuaciones irregulares. La nulidad de actuaciones y disposiciones que directa o indirectamente supongan el incumplimiento de los plazos máximos de permanencia como personal temporal y la previsión de una compensación económica para el personal funcionario interino afectado que nacerá a partir de la fecha del cese efectivo y también para el personal laboral contratado temporal con objeto de lograr la equivalencia de compensación con el personal funcionario interino. Se excluye la compensación en caso de que la finalización de la relación de servicio sea por causas disciplinarias o por renuncia voluntaria.

El art. 2 del Real Decreto-ley 14/2021 contiene la regulación de los procesos de estabilización de empleo temporal. Se dispone que además de los procesos de estabilización regulados en las leyes de presupuestos generales del Estado de los años 2017 y 2018, se autoriza una tasa adicional de estabilización de empleo temporal que incluirá las plazas de naturaleza estructural dotadas presupuestariamente, y que hayan estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2020. Las ofertas de empleo relativas a estos procesos de estabilización deberán convocarse antes del 31 de diciembre de 2021, las convocatorias deben producirse antes del 31 de diciembre de 2022 y los procesos deberán finalizar antes del 31 de diciembre de 2024. Se prevé que la tasa de cobertura temporal deberá situarse por debajo del 8 por 100 de las plazas estructurales. Completa la norma con una previsión del modo en que se deben articular estos procesos selectivos y del sistema de selección que será de concurso-oposición, con una valoración en la fase de concurso de un 40 por 100 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 en el marco de la negociación colectiva establecida en el artículo 37.1 c) TRLEEP. Se dispone que la resolución del concurso no puede suponer un incremento del gasto ni de efectivos y se prevé una compensación económica para el personal interino laboral o estatutario que no supere el proceso selectivo.

La norma recoge cinco disposiciones adicionales: (i) La disposición adicional primera se refiere a las concretas medidas previstas para el ámbito local. Permite que aquellas entidades locales con menor capacidad de gestión puedan encomendar la gestión material de la selección de su personal funcionario de carrera o laboral fijo, así como de su personal funcionario interino o laboral temporal a las diputaciones provinciales, cabildos, consejos insulares, entes supramunicipales u órganos equivalentes de las comunidades autónomas uniprovinciales; (ii) la disposición adicional segunda establece que el Ministerio de Política Territorial y Función Pública elaborará un informe anual de seguimiento de temporalidad en el empleo público, como mecanismo de seguimiento del impacto de la presente norma; (iii) la disposición adicional tercera se refiere a la posibilidad de nombramiento de personal interino para cubrir vacantes por jubilación que se produzcan en el ejercicio presupuestario que deberán incluirse necesariamente en la oferta de empleo público de dicho ejercicio o del siguiente si no fuera posible; (iv) la disposición adicional cuarta establece que las administraciones deberán asegurar el cumplimiento del plazo establecido para la ejecución de los procesos de estabilización, mediante medidas de agilización de los procesos selectivos. Además, dispone que las convocatorias puedan prever, para aquellas personas que no superen el proceso selectivo, su inclusión en bolsas de interinos específicas o su integración en bolsas ya existentes; (v) la disposición adicional quinta determina el régimen específico relativo a los procesos de estabilización de empleo temporal de personal investigador.

La disposición transitoria primera se refiere al régimen aplicable a los procesos de estabilización de empleo temporal ya convocados con anterioridad a la entrada en vigor del presente real decreto-ley indicando que su resolución debe finalizar antes del 31 de diciembre de 2024.

La disposición transitoria segunda determina que las previsiones del art. 1 del real decreto-ley, se aplicaran únicamente respecto del personal temporal nombrado o contratado con posterioridad a su entrada en vigor.

Las disposiciones finales se refieren, en primer lugar, a los títulos competenciales sobre los que se fundamenta la norma; en segundo lugar, el establecimiento de un mandato a las distintas administraciones públicas de que procedan en el plazo de un año a la adaptación normativa del personal docente y del personal estatutario y equivalente de los servicios de salud a lo dispuesto en el real decreto-ley y transcurrido dicho plazo sin que se haya producido la adaptación, serán de plena aplicación las previsiones contenidas en el mismo. Y finalmente la disposición final tercera prevé que entra en vigor el día siguiente al de su publicación.

b) Tramitación del real decreto-ley como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia.

El Real Decreto-ley 14/2021 fue convalidado por el Congreso de los Diputados el 21 de julio de 2021, (170 votos a favor, 169 en contra y ocho abstenciones). Su tramitación como proyecto de ley por procedimiento de urgencia, fue aprobado por 346 votos a favor, uno en contra y una abstención. Finalmente, el proyecto de ley, tramitado por el procedimiento de urgencia, fue aprobado por Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.

Dicha ley introduce algunas modificaciones relevantes: (i) se aplaza seis meses el límite temporal para la aprobación y publicación de las ofertas de empleo que articulen los procesos de estabilización contemplados en el apartado 1 del art. 2 del Real Decreto-ley 14/2021, que pasa del 31 de diciembre de 2021, que preveía el art. 2.2 del Real Decreto-ley 14/2021, al 1 de junio de 2022 que prevé la nueva redacción del art. 2.2; (ii) Introduce una disposición adicional sexta, en que se prevé una convocatoria excepcional de estabilización de empleo temporal de larga duración, por el sistema de concurso, en relación con 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, que se aplica también en virtud de la disposición adicional octava, a las vacantes de naturaleza estructural ocupadas de forma temporal por personal con una relación, de esta naturaleza, anterior al 1 de enero de 2016; (iii) prevé en la disposición transitoria segunda, que los efectos de las previsiones contenidas en el art. 1 serán de aplicación únicamente respecto del personal temporal nombrado o contratado con posterioridad a su entrada en vigor, esto es, al día siguiente de su publicación (disposición final tercera), por lo que se retrasa la vigencia prevista en para dicho precepto en el Real Decreto-ley 14/2021.

3. Doctrina constitucional sobre el presupuesto habilitante de los decretos-leyes.

Una vez expuesto el problema constitucional que suscita el presente recurso de inconstitucionalidad y el contenido del Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, debemos acudir a la doctrina elaborada por este tribunal sobre el sentido y alcance del presupuesto legitimador de la extraordinaria y urgente necesidad, valiéndonos para ello de la síntesis que de la misma efectuamos en la reciente STC 18/2023, de 21 de marzo, FJ 3:

«Dicha doctrina ha sido expuesta, entre otras, en las SSTC 68/2007, de 28 de marzo; 31/2011, de 17 de marzo; 137/2011, de 14 de septiembre; 1/2012, de 13 de enero; 39/2013, de 14 de febrero; 34/2017, de 1 de marzo; 152/2017, de 21 de diciembre, y 61/2018, de 7 de junio. Doctrina constitucional que podemos sintetizar en los siguientes términos:

a) El concepto de extraordinaria y urgente necesidad que se contiene en la Constitución no es, en modo alguno, 'una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes'. Por ello mismo dijimos que es función propia de este tribunal 'el aseguramiento de estos límites, la garantía de que en el ejercicio de esta facultad, como de cualquier otra, los poderes se mueven dentro del marco trazado por la Constitución', de forma que 'el Tribunal Constitucional podrá, en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada' y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de un decreto-ley por inexistencia del presupuesto habilitante por invasión de las facultades reservadas a las Cortes Generales por la Constitución (SSTC 11/2002, de 17 de enero, FJ 4, y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3).

b) La definición por los órganos políticos de una situación de 'extraordinaria y urgente necesidad' debe ser explícita y razonada, y debe existir una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el decreto-ley se adoptan (STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3), de manera que estas últimas guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar (STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3). No obstante, la definición expresa de la extraordinaria y urgente necesidad no ha de contenerse siempre en el propio real decreto-ley, sino que tal presupuesto puede ser deducido igualmente de una pluralidad de elementos. Así pues, el examen de la concurrencia del citado 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, que son, básicamente, 'los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del 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), debiendo siempre tenerse presentes 'las situaciones concretas y los objetivos gubernamentales que han dado lugar a la aprobación de cada uno de los decretos-leyes enjuiciados' (SSTC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4, y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3).

c) Este tribunal ha señalado que 'la valoración de la extraordinaria y urgente necesidad de una medida puede ser independiente de su imprevisibilidad e, incluso, de que tenga su origen en la previa inactividad del propio Gobierno siempre que concurra efectivamente la excepcionalidad de la situación' (STC 1/2012, de 13 de enero, FJ 6), pues 'lo que aquí debe importar no es tanto la causa de las circunstancias que justifican la legislación de urgencia cuanto el hecho de que tales circunstancias efectivamente concurren' (SSTC 11/2002, de 17 de enero, FJ 6, y 68/2007, de 28 de marzo, FJ 8).

d) El decreto-ley 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, según hemos reiterado, que subvenir a situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que 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 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; 137/2003, de 3 de julio, FJ 3; 189/2005, de 7 de julio, FJ 3; 329/2005, de 15 de diciembre, FJ 5; 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 6; 68/2007, de 28 de marzo, FJ 6; 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 4, y 35/2017, de 1 de marzo, FJ 3).

e) El control de este tribunal consiste en un control jurisdiccional ex post, y tiene por misión velar por que el Gobierno no se aparte del margen de apreciación concedido por la norma constitucional y se mantenga dentro del concepto jurídicamente asequible que es la situación de 'extraordinaria y urgente necesidad' (STC 61/2018, de 7 de junio, FJ 4). El control jurídico de este requisito no debe suplantar a los órganos constitucionales que intervienen en la aprobación y convalidación de los reales decretos-leyes, sino que ha de apoyarse en una valoración de conjunto de las circunstancias que rodean al caso (SSTC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 5; 31/2011, de 17 de marzo, FJ 3, y 142/2014, de 11 de septiembre, FJ 3).

f) En definitiva, nuestra Constitución se ha decantado por una regulación de los decretos-leyes flexible y matizada que, en lo que ahora estrictamente interesa, se traduce en que 'la necesidad justificadora de los decretos-leyes no se puede entender como una necesidad absoluta que suponga un peligro grave para el sistema constitucional o para el orden público entendido como normal ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas y normal funcionamiento de los servicios públicos, sino que hay que entenderlo con mayor amplitud como necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que, por razones difíciles de prever, requieren 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 125/2017, de 7 de julio, FJ 2, y 152/2017, de 21 de diciembre, FJ 3, en ambos casos con cita de la STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5).»

4. Explicitación por el Gobierno de la circunstancia del presupuesto de «extraordinaria y urgente necesidad».

Con arreglo a la doctrina que se acaba de recordar debemos comprobar ahora si en el Real Decreto-ley 14/2021 objeto del presente recurso de inconstitucionalidad concurre el presupuesto habilitante de la «extraordinaria y urgente necesidad» exigido por el art. 86.1 CE. De acuerdo con la pauta de control que se sigue en estos casos, debe analizarse si se ha justificado la existencia de una concreta situación de extraordinaria y urgente necesidad en relación con el Real Decreto-ley 14/2021 y, en su caso, si las medidas adoptadas en esa norma guardan conexión de sentido con la situación de necesidad previamente definida.

Se exponen seguidamente las razones que, para acreditar la concurrencia del presupuesto habilitante legitimador de su aprobación, se esgrimen en la exposición de motivos del Real Decreto-ley 14/2021, así como las que fueron aducidas en el curso del debate parlamentario de convalidación celebrado en la sesión plenaria del Congreso de los Diputados el día 21 de julio de 2021 (debate que se transcribe en «Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados», XIV Legislatura, núm. 117, págs. 40-60) y las que se incluyen en la memoria abreviada del análisis de impacto normativo del proyecto de real decreto-ley, aportada a los autos por el abogado del Estado.

a) En la exposición de motivos del real decreto-ley se afirma lo siguiente:

«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.

[...]

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 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. 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 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 Tribunal de Justicia de la Unión Europea 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 Tribunal de Justicia de la Unión Europea 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.

[...]

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.

[...]

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 Tribunal de Justicia de la Unión Europea en relación con la interpretación de la Directiva 1999/70 (CE) del Consejo, de 28 de junio de 1999. La sentencia dictada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el asunto C-726/19 (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, núm. 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 Tribunal de Justicia de la Unión Europea, 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 la 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 comprensivo 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 CE. 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 estas. 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, 18 y 13, 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.) 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.) 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.) 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 y 18 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 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».

De la literalidad de la exposición de motivos del Real Decreto-ley 14/2021 se desprende que la justificación de su aprobación en el marco del art. 86.1 CE se concreta en la necesidad de reducir la temporalidad en el empleo público de modo que se sitúe «la tasa de temporalidad estructural por debajo del 8 por ciento en el conjunto de las administraciones públicas españolas» y a tal fin «instaurar medidas efectivas que disuadan y, en su caso, sancionen de forma clara el abuso de la temporalidad».

Específicamente en el apartado IV de la exposición de motivos al tratar sobre la concurrencia del presupuesto habilitante para dictar el real decreto-ley apunta a que la tasa de temporalidad registrada «compromete la adecuada prestación de los servicios públicos», «impide articular políticas de recursos públicos dirigidas a garantizar la calidad de los servicios públicos», en un contexto en que la intervención 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.

Indica, que en el componente 11 del plan de recuperación transformación y resiliencia, España se haya comprometido a adoptar una reforma normativa al término del primer semestre de 2021 para poner fin a la excesiva temporalidad en el empleo público, de cuyo cumplimiento depende la liberación de los fondos en el marco del mecanismo. Sostiene, como circunstancia que caracteriza de forma sobrevenida la concurrencia del presupuesto habilitante, la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 3 de junio de 2021, asunto C-726/19, IMIDRA, ha propiciado una nueva reflexión reflejada en la reciente sentencia dictada en unificación de doctrina por el Tribunal Supremo, Sala de lo Social, núm. 649/2021, de 28 de junio, que «hace necesaria una intervención urgente del legislador a fin de precisar el régimen jurídico aplicable» de modo que se conjugue el efecto útil de la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, con el aseguramiento de los principios

constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público. Defiende que «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».

b) En el trámite de convalidación del real decreto-ley, en la defensa del texto ofrecida por la ministra de Hacienda y Función Pública, en nombre del Gobierno, ante el pleno del Congreso de los Diputados, se afirma, entre otras cosas, lo siguiente:

«En primer lugar, mi principal objetivo como ministra de Hacienda y Función Pública seguirá siendo poner en el centro de todas las políticas a los ciudadanos y a las ciudadanas, mejorando para ello la calidad, la sensibilidad y la eficiencia de los servicios públicos, la base del Estado del bienestar, y más ahora, cuando empieza la recuperación económica tras la crisis y tenemos que abordar el enorme reto de la modernización del país, un reto en el que las administraciones públicas y los empleados públicos van a tener un papel muy destacado: tienen que ser tractores de los importantes cambios que tenemos que impulsar [...].

En segundo lugar, quiero decirles que este es un Gobierno comprometido con el empleo estable, con el empleo de calidad. Saben sus señorías que hemos alcanzado, de la mano del diálogo social, una amplia batería de medidas que se dirigen justamente a la aplicación de este precepto en el sector privado, a combatir la precariedad y la temporalidad de muchos trabajadores, que impiden a las familias y especialmente a los jóvenes tener un horizonte previsible de futuro estable. Esa misma intención es la que buscamos con este texto, alcanzar un acuerdo en el marco del sector público que busque el máximo consenso posible en beneficio de los empleados y de la sociedad española. Por ello, la norma que hoy abordamos es un ejemplo de la búsqueda de este consenso. Antes de la aprobación por el Consejo de Ministros, se celebraron dos conferencias sectoriales de administración pública y la reunión de la mesa general de negociación de las administraciones públicas, alcanzándose un acuerdo con los sindicatos Comisiones, UGT y CSIF. Es un acuerdo, como decía antes, que hay que poner en valor por cuanto es un primer paso realmente importante para resolver un problema que viene de lejos y que hasta la fecha no ha sido posible abordar. De hecho, el anterior ministro de Política Territorial y Función Pública, el señor Iceta, y su equipo trabajaron en esta solución que ahora me corresponde a mí defender en esta tribuna, y lo haré con los siguientes argumentos.

El origen de este decreto-ley radica en la necesidad de contar con una solución eficaz y también corta en el tiempo para resolver de manera por lo menos mayoritaria el principal problema de temporalidad en el empleo público de las administraciones. Es una situación que se ha engordado a lo largo de los últimos años con motivo básicamente de la no autorización de las tasas de reposición, que conllevó que no se pudieran sacar de forma reglada ofertas de empleo público que incorporaran las plazas que en esos momentos se estuvieran ocupando por interinidad. Pero, señorías, los que tenemos responsabilidad y también experiencia en la función pública sabemos que este no es el único elemento, que otro de los problemas con el que cuentan las administraciones es el proceso burocrático farragoso que ha conllevado la propia oferta pública de empleo, de manera que tenemos pendientes de resolver un volumen muy importante de convocatorias que ya han sido reflejadas en los correspondientes boletines oficiales y que todavía están en fase de tramitación o de resolución con la adjudicación de las plazas que se habían convocado. Creo que también habrá que ir trabajando en paralelo esta circunstancia y por tanto todavía, a pesar de este decreto, queda un largo camino que recorrer en los próximos dos años para conseguir el objetivo planteado, un objetivo que pasa por que el empleo público esté por encima del 92 por 100 de las plazas que estén ocupadas o, dicho de otra forma, que la temporalidad se reduzca al entorno del 8 por 100 como cifra orientativa.

[...]

Entrando de lleno en esta cuestión que nos ocupa, quiero que sepan que tanto la Comisión Europea como el Tribunal de Justicia de la propia Unión han venido señalando de forma reiterada la importancia de activar medidas que combatieran esta temporalidad en el sector público. Por eso vamos a intentar resolver un problema que está enquistado y también vamos a intentar impedir que se pueda volver a producir en el futuro, al menos en el futuro más próximo.

[...]

Igualmente, hemos llegado a un acuerdo con las formaciones políticas para la tramitación como proyecto de ley de este texto, para operativizar la aplicación del artículo 61.6 del EBEP [Ley del estatuto básico del empleado público] en los casos en los que los interinos hayan permanecido en su puesto de trabajo durante diez años y esa plaza no se haya convocado en las correspondientes ofertas de empleo. Lo explico de otra manera, para que sus señorías me comprendan. De lo que se trata es de aplicar la excepcionalidad que establece el EBEP para aquellas personas con contratos estructurales, o interinos, que estén ocupando una plaza por un periodo de diez años, y que esa plaza nunca se haya convocado en ninguna de las ofertas públicas de empleo; de manera que este colectivo no tendrá que realizar la fase de oposición.

[...]

Por último, y ante el posicionamiento crítico de algunos grupos parlamentarios en cuanto a que esta materia quede regulada en un real decreto-ley, les digo que el uso de la figura quedaba plenamente justificado con independencia de que, como ya les he comentado, vamos a aceptar la tramitación como proyecto de ley.»

La representante del Gobierno en el trámite de convalidación realizó manifestaciones para justificar la aprobación de la norma en el marco del art. 86.1 CE, indicando que responde al acuerdo alcanzado por el anterior ministro de Política Territorial y Función Pública con los sindicatos Comisiones Obreras, UGT y CSIF, para resolver un problema que viene de lejos y que hasta la fecha no ha sido posible abordar. Añade que «tanto la Comisión Europea como el Tribunal de Justicia de la propia Unión han venido señalando de forma reiterada la importancia de activar medidas que combatieran esta temporalidad en el sector público» e indica que la utilización del real decreto-ley en primer lugar «era la única opción para adoptar reformas normativas y medidas de planificación con las que abordar nuestro futuro» y, « en segundo lugar, porque tenemos urgencia para llevar a cabo estas medidas a la vista de los pronunciamientos judiciales que existen, pendientes todavía de resolución con consecuencias económicas y sociales vinculados a los mismos. En tercer lugar y no menos importante, por los compromisos que hemos asumido en el plan de recuperación, transformación y resiliencia donde la reforma de la administración pública es una línea claramente prioritaria».

c) Finalmente, debemos examinar el expediente de elaboración de la norma impugnada. En concreto, al igual que realizamos en la STC 61/2018, FJ 5, debemos tomar en consideración el documento aportado a los autos por el abogado del Estado, cuyo nombre completo es «Memoria de análisis de impacto normativo sobre el proyecto de real decreto-ley de medidas de reducción de la temporalidad en el empleo público». Este documento, elaborado conjuntamente por los ministerios de Política Territorial y Función Pública, y el Ministerio de Hacienda, lleva fecha de 5 de julio de 2021.

En la citada memoria se destaca que ante el desarrollo de los procesos de estabilización derivados de las leyes de presupuestos generales del Estado de 2017 y 2018, «en su reunión de 11 de junio de 2020, la Conferencia Sectorial de Administración Pública encargó a la comisión de coordinación del empleo público, como órgano técnico de colaboración de la conferencia sectorial, el estudio y análisis de una propuesta de reforma del texto Refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (TREBEP) que aborde las cuestiones acordadas, reiterándose el compromiso con este trabajo en su reunión de 21 de septiembre. Por otro lado, el PRTR, en su componente 11 (modernización de las administraciones públicas) contempla entre sus reformas la reforma para la modernización y digitalización de la administración. La primera de las actuaciones previstas por dicha reforma son las medidas para reducir la temporalidad en las administraciones públicas, con una finalidad: consolidar un modelo de empleo público de calidad, mediante la adopción de medidas dirigidas a reducir la temporalidad, así como a establecer medidas eficaces para prevenir y, en su caso, sancionar el uso abusivo o fraudulento del empleo público temporal». Añade que «la única opción posible es una modificación legal con carácter básico para todo el conjunto de las administraciones públicas, que se debe aprobar con carácter de urgencia, tal y como se describe en el apartado 3.1 a la vista de los compromisos con la Comisión Europea de aprobar las reformas estructurales en el ámbito del empleo público necesarias para el primer semestre de 2021 en el marco del plan nacional de recuperación, transformación y resiliencia», considerando que la «modificación legal con carácter básico para el conjunto de las administraciones públicas, que contenga medidas específicamente dirigidas a la reducción de la temporalidad, junto con medidas preventivas y sanciones eficaces, proporcionadas y disuasorias, en el sentido apuntado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea» es la opción «que permite atender en mejor medida las recomendaciones específicas dirigidas a España por el Consejo de la Unión en el marco del Semestre Europeo, así como concluir los compromisos asumidos en el PRTR».

La memoria destaca que «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» y defiende 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».

Finalmente la memoria se refiere a la conexión de sentido requerida por la jurisprudencia constitucional entre el presupuesto habilitante y la medida concreta adoptada para hacerle frente, la memoria señala que «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».

5. Examen de la motivación aducida por el Gobierno.

Una vez expuestos los motivos aducidos por el Gobierno en el propio real decreto-ley, en el procedimiento previo de elaboración y en el posterior de convalidación, podemos entrar a analizar su pertinencia.

Siguiendo nuestra doctrina, la determinación de la concurrencia del presupuesto habilitante exige una doble y sucesiva comprobación: en primer lugar, la presentación explícita y razonada de los motivos que han sido tenidos en cuenta por el Gobierno en su aprobación; en segundo lugar, la existencia de una necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y la medida concreta adoptada para subvenir a ella (SSTC 29/1982, FJ 3; 182/1997, de 20 de octubre, FJ 3; 137/2003, de 3 de julio, FJ 4; 1/2012, de 13 de enero, FJ 7; 211/2015, de 8 de octubre, FJ 4; 64/2017, de 25 de mayo, FJ 2; 105/2018, de 4 de octubre, FJ 3, y 18/2023, de 21 de marzo, FJ 4).

En primer lugar, los recurrentes dedican una serie de objeciones al primero de los elementos del presupuesto habilitante, la definición explícita y razonada de la situación de extraordinaria y urgente necesidad. Reprochan a la norma, que ha sido dictada sin que se haya respetado el presupuesto habilitante, al entender que: (i) la elevada tasa de temporalidad en la administración pública es un problema estructural de varias décadas de evolución, sin que concurren las circunstancias de imprevisibilidad exigidas, pues el incremento de personal temporal fue debido a la ausencia de dotación presupuestaria de nuevas plazas, la falta de regularidad en las convocatorias y la lentitud en los procesos de selección; (ii) no cabe sustentar la imprevisibilidad en 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 y a su cláusula 5 en la que se prevé la adopción de medidas destinadas a evitar la utilización abusiva de nombramientos temporales; (iii) la alusión a la STJUE de 3 de junio de 2021 y a la STS 649/2021 es «una simple excusa», pues la primera no afecta al legislador, sino a los órganos jurisdiccionales que ya la han aplicado mediante la STS 649/2021.

En segundo lugar, los recurrentes cuestionan la ausencia de conexión de sentido entre la situación de urgencia definida y las medidas concretas adoptadas para subvenir a ella. De este modo afirman que salvo la previsión de un plazo máximo de tres años en los contratos de interinidad [art. 10.1 a) y c) y 10.4 TRLEEP], el resto de las modificaciones introducidas o van contra la supuesta urgencia o se limitan a reiterar principios ya recogidos, o se trata de la previsión de sanciones inocuas e innecesarias.

Vamos a detenernos en el examen de las concretas objeciones formuladas por los recurrentes, examinando en primer lugar si concurre el presupuesto habilitante para después enjuiciar si existe conexión entre la situación de urgencia definida y la concreta regulación aprobada.

6. Definición explícita y razonada de la existencia de una situación de «extraordinaria y urgente necesidad».

A este tribunal le corresponde un control externo del amplio margen de discrecionalidad política que la Constitución atribuye al Gobierno en la valoración de que concurre una extraordinaria y urgente necesidad de aprobar una norma a través del real decreto-ley. Desde el prisma de que no le corresponde a este tribunal suplir la apreciación del Gobierno sobre la concurrencia del presupuesto habilitante, y por tanto, de conformidad con el indicado control externo, podemos adelantar que el Gobierno ha satisfecho la exigencia de explicitar y razonar de forma suficiente la existencia de una situación de «extraordinaria y urgente necesidad», y, consiguientemente ha satisfecho la carga de justificar la concurrencia del presupuesto habilitante exigido por el artículo 86.1 CE.

En tal sentido, conviene insistir, frente a la censura que los recurrentes a la inexistencia del presupuesto habilitante, que las situaciones concretas y los objetivos gubernamentales que han dado lugar a la aprobación del decreto-ley puede ser independientes de su imprevisibilidad e, incluso, pueden tener su origen en la previa inactividad del propio Gobierno o de los que le han precedido, siempre que concurra efectivamente la excepcionalidad de la situación y la misma requiera 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. Tampoco está de más recordar que en el control jurídico acerca de la concurrencia del presupuesto habilitante este requisito este tribunal no debe suplantar a los órganos constitucionales que intervienen en la aprobación y convalidación de los reales decretos-leyes.

Ciertamente, el Gobierno no ha eludido reconocer –ni en la exposición de motivos ni en el debate de convalidación– coincidiendo en este aspecto con los recurrentes, que la elevada tasa de temporalidad en la función pública tiene un carácter estructural, cuya aparición no ha sido repentina, sino que tiene su origen en una pluralidad de circunstancias de varias décadas de evolución. Así lo ha explicitado de modo reiterado en la exposición de motivos, en el debate de convalidación y en la memoria de impacto normativo, pero también ha justificado de modo suficiente las razones por las que, atendidas las circunstancias sobrevenidas, la utilización del real decreto-ley era necesaria para poner remedio a dicha situación estructural sin demora, esto es, sin poder esperar a la tramitación de la norma a través del procedimiento legislativo ordinario o de urgencia.

En tal sentido, han sido varias las razones dadas por el Gobierno para razonar que concurría la extraordinaria y urgente necesidad. Tales argumentos deben ser juzgados suficientes, atendido el control externo que de las mismas corresponde a este tribunal.

a) Tal y como hemos dejado constancia de modo extenso en el fundamento anterior, en la exposición de motivos –concretamente en el apartado IV– el Gobierno ha razonado de modo explícito y suficiente la concurrencia del presupuesto habilitante para dictar el real decreto-ley. En efecto, el Gobierno, desde la destacada función que

le corresponde en la dirección de la administración (art. 97 CE), apunta que la tasa de temporalidad registrada «compromete la adecuada prestación de los servicios públicos» e «impide articular políticas de recursos públicos dirigidas a garantizar la calidad de los servicios públicos». Y si bien, puede compartirse con los recurrentes que dicha situación no puede considerarse sobrevenida o imprevisible, sino estructural, sin embargo, se destaca en la exposición de motivos que la urgencia en la regulación deriva de circunstancias sobrevenidas, al ser necesaria dicha para atender el contexto de crisis sanitaria y mitigar los impactos que la misma ha tenido en el tejido social y económico, así como para proporcionar los cimientos de la recuperación. Esto es, a juicio del Gobierno la situación estructural de alta temporalidad, que comprometía inicialmente la adecuada prestación de los servicios públicos, debe ser resuelta sin la demora que ocasionaría la tramitación de la norma por el procedimiento ordinario, al verse comprometida la recuperación de la situación ocasionada por la sobrevenida crisis sanitaria.

b) No se detiene el Gobierno en el modo en que la alta tasa de temporalidad está mermando las posibilidades de salida de la crisis, sino que destaca que la liberación de los fondos de la Unión Europea –diseñados para lograr una salida coordinada de los Estados miembros de la situación ocasionada por la pandemia– aparece condicionada al cumplimiento de los objetivos fijados en el componente 11 del plan de recuperación transformación y resiliencia. En virtud de dicho plan, España se comprometió a adoptar una reforma normativa al término del primer semestre de 2021 para poner fin a la excesiva temporalidad en el empleo público. En efecto, a la aprobación de dicha reforma en el plazo comprometido se vinculaba el apoyo financiero excepcional diseñado por el Consejo Europeo, conocido como Next Generation EU, por el que se garantizaba una respuesta europea coordinada con los Estados miembros para hacer frente a las consecuencias económicas y sociales de la crisis sanitaria. De este modo, el Gobierno justifica la urgencia de la norma ante el riesgo de la pérdida de préstamos y transferencias que prevé el mecanismo para la recuperación y la resiliencia para apoyar la inversión y las reformas, de aquellos Estados miembros cuya situación económica y social se haya deteriorado más, como consecuencia de la pandemia y las medidas de restricción de la actividad económica.

c) Finalmente, destaca el Gobierno como tercera circunstancia sobrevenida para justificar la concurrencia del presupuesto habilitante la reciente sentencia dictada unificación de doctrina por el Tribunal Supremo, Sala de lo Social, núm. 649/2021, de 28 de junio, que «hace necesaria una intervención urgente del legislador a fin de precisar el régimen jurídico aplicable». Ciertamente en dicha sentencia, dictada en unificación de doctrina por el Pleno de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, ante la falta de previsión legal excluye la posibilidad de indemnizar a los empleados una vez finalizado válidamente el contrato de interinidad. De tal modo que el real decreto-ley justifica la urgencia de la regulación atendida la sobrevenida sentencia del Tribunal Supremo que unificaba la doctrina y excluía la percepción de indemnización por la falta de previsión legal.

En consecuencia, por las razones expuestas por el Gobierno en la memoria de impacto normativo, la exposición de motivos de la norma y que fueron luego reiteradas por la representante del Gobierno en el debate de convalidación, y desde el prisma con el que –como hemos expuesto– debemos acometer la verificación de la concurrencia del presupuesto habilitante, podemos concluir que el Gobierno ha satisfecho suficientemente la carga de explicitar y razonar la concurrencia de la situación de extraordinaria y urgente necesidad que le llevó a dictar el real decreto-ley que nos ocupa.

7. Presupuesto habilitante y «conexión de sentido» de las medidas adoptadas.

La conexión de sentido, entendida como la «relación de adecuación» de las medidas adoptadas y la situación de urgencia a cuya solución sirven, significa que aquellas «guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar» (SSTC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3; 68/2007, de 28 de marzo, FJ 6, y 157/2016, de 22 de septiembre, FJ 5). Dicha relación entre la urgencia definida y las medidas adoptadas debe enjuiciarse atendiendo al «contenido y la estructura de las disposiciones incluidas en el decreto-ley controvertido» (STC 10/2023, de 23 de febrero, FJ 3) quedando extramuros de nuestro control todo juicio de oportunidad política acerca de la calidad y el alcance de las medidas.

Es preciso, siguiendo nuestra doctrina, descartar que concurra dicha «conexión de sentido», en aquellos supuestos en que las medidas aprobadas «por su contenido y de manera evidente, no guarden relación alguna, directa ni indirecta, con la situación que se trata de afrontar ni, muy especialmente, aquellas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente» (STC 29/2016, de 18 de febrero, FJ 2, con cita de otras).

Desde la perspectiva indicada, no puede compartirse la censura que efectúan los recurrentes, pues atendiendo al control que le corresponde a este tribunal, el cual debe respetar el margen de discrecionalidad política que en la apreciación de este requisito corresponde al Gobierno, podemos considerar que no se ha vulnerado la conexión de sentido entre las medidas adoptadas y la situación de extraordinaria necesidad y urgencia definida.

Con carácter general puede afirmarse que las modificaciones normativas fueron aprobadas precisamente poco antes de que expirara el primer semestre del año 2021, esto es, en el plazo comprometido por el Gobierno en el plan de recuperación transformación y resiliencia para adoptar medidas eficaces y disuasorias que pusieran fin a

la excesiva temporalidad en el empleo público y de cuya adopción se hacía depender la recepción de fondos de la Unión Europea en el marco del referido mecanismo.

Por otra parte, a diferencia de lo que manifiestan los recurrentes, es claro que las medidas comprendidas en el real decreto-ley guardan relación directa, independientemente del acierto técnico de las mismas, con el presupuesto habilitante que justifica la norma. De este modo pretenden luchar contra la temporalidad en el empleo público, garantizar la eficacia en la prestación del servicio público y dar respuesta a la necesidad de regulación de la existencia o no de un derecho de los interinos a ser indemnizados: (i) modificando la duración máxima del nombramiento del personal interino; (ii) reforzando el principio de celeridad en el procedimiento de selección del personal funcionario interino; (iii) excluyendo el derecho a ser indemnizados una vez finalizada la relación de interinidad en determinados supuestos; (iv) imponiendo la obligación de cobertura de las plazas vacantes, endureciendo las consecuencias del incumplimiento; (v) estableciendo sanciones en caso de incumplimiento de los plazos máximos de permanencia como personal temporal, así como la previsión de una compensación económica para los empleados públicos; (vi) determinando los plazos en que se deberán llevar a cabo los procesos de estabilización de empleo temporal.

No está de más recordar el criterio señalado en la STC 23/1993, FJ 5, y reiterado en la STC 93/2015, FJ 7, según el cual atendido el conjunto de preceptos que integran la norma «no es fácil aislar uno u otro precepto que, en cuanto forman parte de un conjunto sistemático de medidas, adquieren sentido en su visión global, y no desde una perspectiva meramente aislada, desde la cual podría ser más cuestionable su justificación».

De este modo, atendidas las concretas medidas adoptadas, es claro que las mismas aparecen indiscutiblemente conectadas con el objetivo de rebajar la temporalidad en el sector público con el fin de lograr que la administración pueda dar una respuesta eficaz a las necesidades de recuperación derivadas de la situación de crisis sanitaria, cumpliendo por otra parte los objetivos a cuya realización se condicionaba la percepción de fondos de la Unión Europea, y, finalmente clarificando las posibilidades indemnizatorias de los empleados sujetos a contratos de interinidad, atendida la reciente sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo.

Es por ello que, conforme al control externo que nos incumbe, como hemos adelantado, no cabe tildar de abusiva o arbitraria la situación de extraordinaria y urgente necesidad apreciada por el Gobierno, al efecto de dictar la legislación de urgencia cuya constitucionalidad se cuestiona en este proceso, ha a preciado en la insuficiencia de la regulación legal para lograr una adecuada prestación de los servicios públicos para atender el contexto de crisis sanitaria y mitigar los impactos de la crisis sanitaria, dar cumplimiento a los objetivos fijados en el componente 11 del plan de recuperación transformación y resiliencia y establecer un marco normativo en lo que al derecho a percibir indemnizaciones por parte del personal interino, atendida la sentencia de la Sala de lo Social, núm. 649/2021, de 28 de junio.

8. Límites materiales al decreto-ley.

Los recurrentes aducen que el art. 2 del real decreto-ley, al regular un procedimiento de acceso a la función pública, vulnera el art. 86.1 CE al afectar la regulación al derecho fundamental previsto en el art. 23.2 CE.

Este motivo de impugnación tampoco puede tener acogida en tanto que el mismo, con escaso desarrollo argumental, se asienta en una idea tan restrictiva –como rechazada desde los primeros pronunciamientos de este tribunal– que «lleva en su seno el vaciamiento de la figura y la hace inservible para regular con mayor o menor incidencia cualquier aspecto concerniente a las materias incluidas en el título I de la Constitución sin más base interpretativa que el otorgamiento al verbo ‘afectar de un contenido literal amplísimo; como con tan exigua base se conduce a la inutilidad absoluta del decreto-ley, pues es difícil imaginar alguno cuyo contenido no afectase a algún derecho comprendido en el título I, es claro que tal interpretación, fácilmente reducible ad absurdum, tampoco puede ser aceptada» (STC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 8).

En efecto, del contenido del precepto impugnado resulta que la norma recurrida no lleva a cabo una regulación general del derecho fundamental de acceso a la función pública (art. 23.2 CE), ni de su contenido esencial, sino que se limita a autorizar una tasa adicional de estabilización de empleo temporal estableciendo los plazos de convocatorias y de resolución de las mismas, disponiendo el modo en que se deben articular estos procesos selectivos y del sistema de selección, por lo que no puede sostenerse que la regulación contenida en el real decreto-ley «afecta» al derecho reconocido en el art. 23.2 CE.

9. Conclusión.

Por todo lo señalado hemos de concluir que, en el caso del Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, objeto del presente proceso constitucional, el Gobierno ha aportado justificación suficiente que permita apreciar la existencia de la situación habilitante requerida por el art. 86.1 CE, sin que la regulación contenida en su art. 2 traspase los límites materiales del Decreto-ley previstos en la Constitución y que, en consecuencia, procede que se desestime el presente recurso de inconstitucionalidad.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido desestimar el recurso de inconstitucionalidad promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox del Congreso de los Diputados contra Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veinticinco de octubre de dos mil veintitrés. Cándido Conde-Pumpido Tourón. Inmaculada Montalbán Huertas. Ricardo Enríquez Sancho. María Luisa Balaguer Callejón. Ramón Sáez Valcárcel. Enrique Arnaldo Alcubilla. Concepción Espejel Jorquera. María Luisa Segoviano Astaburuaga. César Tolosa Tribiño. Laura Díez Bueso. Firmado y rubricado.