

Tribunal Superior de Justicia de Madrid

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

C/ General Castaños, 1 , Planta 1 - 28004

33009730

NIG: 28.079.00.3-2023/0000645

Procedimiento Ordinario 66/2023

FUNCIÓN PÚBLICA 6 SPG Tfno. 91 493 49 00

Demandante: ASOCIACIÓN NACIONAL CUERPOS DE GESTIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES,

PROCURADOR Dña. MARÍA DEL CARMEN HIJOSA MARTINEZ

Demandado: MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES
Sr. ABOGADO DEL ESTADO

SENTENCIA N° 581/2026

Presidente:

D./Dña. GUSTAVO RAMÓN LESCURE CEÑAL

Magistrados:

D. ÁNGEL NOVOA FERNÁNDEZ

Dña. BELÉN MAQUEDA PEREZ DE ACEVEDO

Dña. GLORIA GONZÁLEZ SANCHO

D. CARLOS CARDENAL DEL PERAL

En la Villa de Madrid a treinta de septiembre de dos mil veintiséis.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La referida parte actora promovió el presente recurso contencioso-administrativo contra la resolución reseñada.

Seguido el cauce procesal previsto legalmente, cada parte interviniente despachó, en el momento oportuno y por su orden legal conferido, el trámite correspondiente de demanda y de contestación, en cuyos escritos, y conforme a los hechos y razonamientos jurídicos consignados, suplicaron respectivamente la anulación del acto objeto de impugnación y la desestimación de ésta, en los términos que figuran en aquéllos.

SEGUNDO.- Seguido el proceso por los cauces legales, y efectuadas las actuaciones y los trámites que constan en los autos, quedaron éstos pendientes de señalamiento para votación y fallo.

Ha sido ponente el magistrado Ilmo. Sr. D. Carlos Cardenal del Peral.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Resolución recurrida.

La autenticidad de este documento se puede comprobar en <https://gestion.comunidad.madrid/csv> mediante el siguiente código seguro de verificación: **0925954492633963318334**



La parte demandante, la Asociación Nacional de los Cuerpos de Gestión de las Administraciones Públicas, impugnó las Resoluciones de la Subsecretaría del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones de 10 de noviembre de 2022 por las que se convocaban procesos selectivos para el nombramiento de personal funcionario interino del Cuerpo de Gestión de la Administración de la Seguridad Social en el Instituto Nacional de la Seguridad Social y en la Tesorería General de la Seguridad Social, encomendando la preselección de candidatos a los Servicios Públicos de Empleo.

La demanda expuso que en el expediente administrativo constaba, en primer lugar, el acuerdo de la Subsecretaría de 24 de agosto de 2022 (folio 1 del expediente), por el que se solicitó a la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones la creación de 645 puestos de trabajo. En dicho acuerdo se puso de manifiesto que las Ofertas de Empleo Público de los años 2021 y 2022 habían creado 645 plazas de ingreso libre en el Cuerpo de Gestión de la Administración de la Seguridad Social, concretamente 200 y 445 plazas respectivamente. Asimismo, se afirmó que resultaba preciso solicitar el nombramiento de 645 funcionarios interinos al amparo del artículo 10.1.a) del Estatuto Básico del Empleado Público, por existir plazas vacantes vinculadas a la cobertura definitiva en ejecución de las citadas ofertas de empleo, invocándose necesidades urgentes derivadas del aumento de cargas de trabajo en el ámbito de la Seguridad Social. Sin embargo, simultáneamente se indicó que no existían puestos disponibles para posibilitar dichos nombramientos por haber sido ofertados en el concurso para la provisión de puestos de trabajo de niveles 18 e inferiores convocado mediante Resolución de 7 de abril de 2022, razón por la cual se solicitó la creación de 645 nuevos puestos. También se hizo constar que los nuevos puestos se compensarían con la baja de aquellos que quedaran sin adjudicación una vez resuelto el referido concurso.

La demanda señaló que la CECIR, en sesión de 28 de septiembre de 2022 (folio 7 del expediente), aprobó la solicitud tras indicar que había examinado la documentación aportada y comprobado que las características de los puestos se correspondían con las normalizadas de nuevo ingreso en el Cuerpo de Gestión de la Administración de la Seguridad Social, acordando la modificación solicitada y creando los puestos con la clave PC1, destinados a cobertura por funcionarios interinos, según resultaba de los folios 7 a 42 del expediente. Posteriormente, la Subsecretaría solicitó el 5 de octubre de 2022 la autorización para el nombramiento de dichos funcionarios interinos (folios 43 y 44), autorización que fue concedida por los Directores Generales de la Función Pública y de Costes de Personal mediante acuerdo de 26 de octubre de 2022 (folios 45 y 46), en el que se afirmaba que la documentación remitida acreditaba la excepcionalidad y urgente necesidad de cubrir las plazas vacantes y la existencia de crédito adecuado y suficiente. Dicho acuerdo establecía además que los nombramientos debían realizarse en un plazo máximo de seis meses y cesarían cuando los puestos fueran cubiertos por funcionarios de carrera, amortizados o desaparecieran las razones de urgencia.

La parte demandante describió igualmente las bases de las convocatorias, que preveían la preselección por los Servicios Públicos de Empleo mediante la remisión de cinco candidatos por puesto, atendiendo, en caso de exceso de demandantes, al criterio de antigüedad en la demanda de empleo. La selección definitiva se realizaría mediante concurso por un tribunal calificador. Los méritos valorables alcanzaban un máximo de 100 puntos, correspondiendo hasta 70 puntos a méritos profesionales y hasta 30 puntos a méritos



formativos. Se otorgaban hasta 70 puntos por experiencia en puestos con funciones idénticas a las de los puestos convocados, a razón de 5,83 puntos por mes completo; hasta 21 puntos por experiencia en puestos de nivel igual o superior con funciones afines; y hasta 14 puntos por experiencia en puestos de nivel inferior con funciones afines. Entre los méritos formativos se valoraban titulaciones, cursos específicos en materias de Seguridad Social, régimen jurídico de las Administraciones Públicas, procedimiento administrativo, contratación pública, derecho laboral, gestión económico-presupuestaria y otras materias afines, así como la superación de ejercicios en procesos selectivos de acceso a cuerpos o escalas del mismo o superior grupo de titulación, celebrados en los dos años anteriores, con una puntuación máxima de 15 puntos. El Anexo II establecía, entre otros requisitos, la condición de desempleado durante al menos tres meses previos a la solicitud de preselección, con posibilidad de flexibilización progresiva de dicho requisito y de acudir a demandantes en mejora de empleo en caso de insuficiencia de candidatos.

La demanda sostuvo como motivo principal de impugnación la falta de justificación objetiva y razonable y la ausencia de motivación suficiente de las resoluciones recurridas. Alegó que el artículo 10.1.a) del texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público exigía razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia para el nombramiento de funcionarios interinos, así como la existencia de plazas vacantes cuya cobertura por funcionarios de carrera no resultara posible. Según la recurrente, ni las resoluciones ni los antecedentes incorporados al expediente acreditaban tales extremos. En particular, afirmó que no existía justificación de las alegadas necesidades urgentes derivadas del incremento de cargas de trabajo, ni explicación alguna acerca de la imposibilidad de cobertura de los puestos por funcionarios de carrera. Añadió que las 645 plazas objeto de las actuaciones coincidían numéricamente con las plazas incluidas en el proceso selectivo en curso derivado de las ofertas de empleo público, y que, en lugar de recurrir a una cobertura interina provisional de dichas plazas hasta la incorporación de los funcionarios de carrera, la Administración había optado por crear otros 645 puestos para cubrirlos con interinos. La demandante consideró especialmente relevante que la propia Administración hubiera previsto compensar esos nuevos puestos con la amortización de puestos previamente convocados y eventualmente no adjudicados, circunstancia que, a su juicio, invertía la lógica legal de la interinidad.

También argumentó que el expediente carecía de cualquier documentación justificativa de las necesidades extraordinarias alegadas, de la situación efectiva de los puestos, de la razón por la cual no se ofrecieron previamente a funcionarios de carrera para su provisión, de la urgencia excepcional que habría exigido la adopción inmediata de las medidas impugnadas, así como de la duración prevista de los nombramientos y de las medidas destinadas a evitar situaciones de abuso de temporalidad.

Como segundo motivo de fondo, la recurrente sostuvo que las resoluciones infringían la regulación legal de la interinidad contenida en el artículo 10.1.a) y 10.4 del TREBEP. Alegó que las plazas convocadas para su cobertura mediante funcionarios interinos ni siquiera habían sido consideradas vacantes a tales efectos y que la Administración había procedido a crear nuevas plazas destinadas específicamente a ser cubiertas por personal interino, estableciendo además que los puestos convocados para provisión definitiva que quedaran desiertos serían amortizados. Según la demanda, ello suponía actuar justamente en sentido contrario a lo exigido por el artículo 10.4 TREBEP, que impone que las plazas



desempeñadas por interinos sean objeto de provisión definitiva mediante los mecanismos ordinarios de cobertura.

La demanda denunció asimismo la vulneración de las exigencias de prevención del abuso de temporalidad. Invocó la Ley 20/2021, la Directiva 1999/70/CE, de 28 de junio de 1999, y el Acuerdo Marco incorporado a la misma, sosteniendo que dichas normas persiguen evitar los abusos derivados de la utilización de relaciones temporales sucesivas mediante el establecimiento de criterios claros sobre las causas justificativas y duración de la temporalidad. Argumentó que las plazas creadas no habían sido incluidas en ningún proceso para su provisión definitiva, que no se había fijado plazo máximo de duración de los nombramientos interinos ni fecha de cese, ni previsto cuándo las plazas serían incorporadas a procesos selectivos. A juicio de la recurrente, ello permitía una permanencia *sine die* de la interinidad y favorecía futuros procesos de estabilización de situaciones temporales, en perjuicio de los principios de acceso al empleo público recogidos en los artículos 23.2 y 103.3 de la Constitución. Por ello consideró que la Administración debió justificar expresamente las razones para recurrir a una provisión interina de tal magnitud y establecer de manera clara y previsible la duración máxima de los nombramientos, la fecha de inclusión de los puestos en procesos selectivos y la extinción de las relaciones de interinidad.

Con carácter subsidiario, la parte demandante impugnó también el procedimiento selectivo y el baremo de méritos. Alegó, en primer lugar, que las convocatorias no constaban publicadas en diarios oficiales ni en medios de difusión general, lo que consideró contrario al principio de publicidad y al derecho de acceso en condiciones de igualdad.

Asimismo, sostuvo que los puestos debieron ofrecerse previamente mediante concurso a los funcionarios de carrera del cuerpo correspondiente, pues la omisión de tal trámite lesionaba sus derechos e intereses relacionados con la movilidad y la carrera profesional horizontal.

Respecto del baremo, afirmó que vulneraba los principios de mérito, capacidad, igualdad y no discriminación al favorecer de forma desproporcionada a quienes ya hubieran desempeñado puestos idénticos o similares con carácter temporal. Señaló que la experiencia previa en puestos iguales podía otorgar prácticamente la puntuación máxima de 70 puntos con un solo año de servicios, mientras que la superación de ejercicios de acceso al mismo cuerpo únicamente permitía obtener un máximo de 15 puntos. Consideró que dicho diseño estaba concebido para consolidar a quienes hubieran prestado servicios interinos previamente, generando una discriminación injustificada y contribuyendo además a la perpetuación de situaciones de temporalidad.

Finalmente, impugnó el sistema de preselección atribuido a los Servicios Públicos de Empleo. Alegó que las resoluciones no identificaban el órgano concreto encargado de dicha función ni los criterios, reglas, procedimientos o garantías aplicables, limitándose a establecer que se preseleccionarían cinco candidatos por puesto. Sostuvo que tal ausencia de regulación permitía la producción de discriminaciones injustificadas, dificultaba el control jurídico de la actuación administrativa y podía llegar a lesionar el derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 24.1 CE al configurar una actuación administrativa sustraída a control efectivo.



Por todo ello, la parte demandante solicitó la anulación íntegra de las resoluciones impugnadas y, subsidiariamente, la declaración de invalidez del procedimiento selectivo y de los criterios de valoración contenidos en las convocatorias.

SEGUNDO.- Contestación a la demanda

La Abogacía del Estado se opuso a la demanda.

Con carácter principal, la parte demandada alegó la concurrencia de la causa de inadmisibilidad prevista en los artículos 19.1.a), 19.1.b) y 69.b) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, por falta de legitimación activa de la asociación recurrente. Sostuvo que la entidad actora no obtenía beneficio ni sufría perjuicio cierto alguno derivado de las resoluciones impugnadas, por lo que carecía de interés legítimo en los términos exigidos por la jurisprudencia.

Subsidiariamente, para el supuesto de que se reconociera legitimación activa a la asociación demandante, solicitó la íntegra desestimación del recurso.

Como objeción preliminar invocó la excepción de acto consentido prevista en los artículos 28 y 69.a) LJCA, argumentando que la falta de impugnación de las bases de la convocatoria había determinado su firmeza y consentimiento.

En cuanto al fondo, la Abogacía del Estado sostuvo que la impugnación formulada por la parte actora se limitaba a expresar una discrepancia respecto de la valoración efectuada por la Administración y respecto del propio proceso selectivo, cuestión que, a su juicio, debía resolverse conforme al principio de discrecionalidad técnica. Alegó que la jurisprudencia constitucional reconoce una presunción de certeza y razonabilidad de la actuación de los órganos calificadores basada en su especialización e imparcialidad, presunción que únicamente puede destruirse mediante la acreditación de arbitrariedad, desviación de poder, ausencia absoluta de justificación o error patente.

Sobre esta base, la parte demandada afirmó que del examen del expediente administrativo no se desprendía la existencia de ningún vicio procedimental ni de arbitrariedad material, incongruencia o lesión de los principios de igualdad, mérito y capacidad, sosteniendo que la actuación administrativa se había desarrollado correctamente dentro del margen de apreciación técnica que le corresponde y que, acreditada dicha circunstancia, el resto de las alegaciones de la demanda carecían de fundamento.

Respecto de la alegada falta de motivación, sostuvo que la resolución impugnada se encontraba suficientemente fundamentada en los informes obrantes en el expediente administrativo. Argumentó que, conforme a la Ley 39/2015, la motivación de los actos que ponen fin a procedimientos selectivos debe ajustarse a lo previsto en las respectivas convocatorias, y que la jurisprudencia admite que la expresión de la puntuación otorgada constituye motivación suficiente cuando el interesado no haya solicitado una motivación específica. Añadió que los informes y datos incorporados al expediente exponían adecuadamente las razones determinantes de la decisión administrativa.

En relación con la alegada vulneración de los principios de igualdad, mérito y capacidad, la parte demandada recordó la doctrina constitucional sobre el artículo 14 CE.



Añadió además que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas exige, para apreciar una discriminación, demostrar que se ha dispensado un trato menos favorable a personas que se encuentran en una situación sustancialmente comparable. Sobre esta base sostuvo que la Administración, sometida al artículo 9.3 CE, había actuado conforme al procedimiento legalmente establecido y que correspondía a la parte actora acreditar la vulneración denunciada, conforme al artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Invocó expresamente el aforismo *allegatio non est probatio* y citó la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección Séptima, de 28 de mayo de 2020 (PO 1423/2018), relativa a la carga probatoria de quien ejercita la acción. Consideró que la recurrente no había aportado prueba alguna capaz de acreditar la quiebra de los principios de igualdad, mérito y capacidad.

En consecuencia, la Abogacía del Estado interesó, con carácter principal, la inadmisión del recurso por falta de legitimación activa de la asociación recurrente y, subsidiariamente, su íntegra desestimación, con confirmación de la legalidad de las resoluciones impugnadas e imposición de costas a la parte actora.

TERCERO.- Conclusiones de las partes

La parte recurrente alegó, en primer término, que las resoluciones impugnadas no se limitaban a convocar los procesos selectivos, sino que incorporaban sus bases reguladoras, incluyendo la descripción del proceso selectivo, los requisitos de los candidatos, las plazas convocadas y la composición del tribunal de selección. Por ello sostuvo que carecía de relevancia la afirmación contenida en la contestación a la demanda según la cual la falta de impugnación de las bases comportaría su firmeza y consentimiento, puesto que tales bases formaban parte de los propios actos impugnados.

Frente a la excepción de falta de legitimación activa, la recurrente defendió que ostentaba interés legítimo para impugnar las resoluciones, por cuanto suponían la incorporación de casi setecientos funcionarios interinos a puestos propios de los cuerpos de gestión, mediante un sistema que consideraba contrario a la legalidad, incompatible con las exigencias de prevención del abuso de temporalidad y lesivo de los principios de selección y acceso al empleo público. Alegó que tales circunstancias afectaban directamente a los intereses profesionales de sus afiliados, integrantes de cuerpos de gestión, quienes no podían optar a ocupar dichos puestos. Invocó sus estatutos, en los que figuraban como fines la representación, defensa y promoción de los intereses profesionales, económicos, sociales y culturales de sus afiliados.

En cuanto al fondo, la recurrente sostuvo que las resoluciones impugnadas carecían por completo de justificación objetiva y razonable, así como de la necesaria motivación. Argumentó que la provisión de puestos mediante personal interino constituye una excepción a la forma ordinaria de provisión de empleo público y exige la concurrencia de los requisitos legalmente previstos, en particular la existencia de razones de urgencia y necesidad y la presencia de plazas vacantes que no hubieran podido ser cubiertas por funcionarios de carrera. Sin embargo, afirmó que ni las resoluciones impugnadas, ni el expediente administrativo, ni la contestación a la demanda contenían referencia alguna a tales presupuestos, insistiendo en que la propia creación de nuevas plazas para interinos, paralela



a la existencia de idénticas plazas convocadas para acceso ordinario, evidenciaba la falta de concurrencia de los requisitos legalmente exigidos.

La asociación destacó asimismo que las 645 plazas incluidas en las resoluciones recurridas coincidían numéricamente con las plazas comprendidas en el concurso para el acceso al empleo público convocado por Resolución de 7 de abril de 2022. A su juicio, pese a tratarse de plazas ya convocadas, la Administración no había optado por su cobertura temporal mediante funcionarios interinos, posibilidad que consideraba compatible con el artículo 10.1.a) del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, pues los interinos habrían cesado una vez resuelto el proceso selectivo y producida la toma de posesión de quienes resultasen aprobados. Sin embargo, según afirmaba la recurrente, la Administración manifestó que no existían puestos disponibles por encontrarse ofertados en el proceso selectivo y, en lugar de ello, decidió crear otras 645 plazas aparentemente idénticas para su provisión interina, indicando expresamente que «los nuevos puestos de trabajo se compensarán con la baja de los puestos que queden sin adjudicación, una vez se resuelva el mencionado concurso». A partir de ello sostuvo que los actos recurridos se apartaban de la regla legal según la cual las vacantes pueden ser cubiertas interinamente hasta su provisión definitiva, creando puestos de trabajo específicamente destinados a ser ocupados por interinos y previendo la amortización de puestos preexistentes para mantener la situación del personal interino nombrado.

Asimismo, alegó la infracción de las exigencias dirigidas a prevenir el abuso de la temporalidad. Señaló que las convocatorias no establecían ningún mecanismo de provisión definitiva de los puestos creados ni fijaban un plazo máximo de vigencia de los nombramientos interinos, transcurrido el cual hubiera debido producirse el cese. Afirmó que la creación de 645 puestos destinados a personal interino vulneraba las previsiones de la Ley 20/2021 y del Acuerdo Marco incorporado a la Directiva 1990/70/CE, posibilitando que en un futuro inmediato los interinos nombrados pudieran reclamar la adquisición de la condición de funcionarios de carrera por la existencia de una situación de abuso de temporalidad. A su juicio, ello infringía además los principios de acceso al empleo público derivados del artículo 23.2 de la Constitución.

La recurrente rechazó igualmente la alegación de la Administración relativa a la denominada discrecionalidad técnica. Sostuvo que su impugnación no se basaba en una mera discrepancia sobre la valoración efectuada por la Administración, sino en la denuncia de infracciones jurídicas concretas. Entendió que la decisión impugnada no se desenvolvía en un ámbito de conocimientos técnicos o científicos especializados, sino en la aplicación de reglas jurídicas imperativas relativas a la provisión de puestos por personal interino, materia en la que no existía espacio para la discrecionalidad técnica.

La Abogacía del Estado se ratificó en su escrito de contestación.

CUARTO.- Legitimación de la demandante

Repite la jurisprudencia que el mero interés por la legalidad no es normalmente interés legitimador en el proceso contencioso-administrativo (a excepción de la acción popular). Este criterio del «interés legítimo», más amplio que el del «interés directo» contenido en la normativa precedente, se identifica con cualquier tipo de ventaja o utilidad derivada de la reparación pretendida (entre las primeras, Sentencia del Tribunal



Constitucional 60/1982, de 11 de octubre). Ha sido definido por el Tribunal Supremo como «el que tienen aquellas personas que por razón de la situación objetiva en que se encuentran, por una circunstancia de carácter personal o por ser los destinatarios de una regulación sectorial, son titulares de un interés propio, distinto del de cualquier ciudadano, de que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento cuando, con motivo de la persecución de los fines de interés general, inciden en el ámbito de tal interés propio, aun cuando la actuación de que se trate no les ocasione en concreto un beneficio o un servicio inmediato» (Sentencia de 1 de julio de 1985), enlazándose el título legitimados con el que se deriva para el particular «un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio)» (Sentencias de 7 de febrero de 1989, 17 de abril de 1991 o 24 de septiembre de 1992).

Dicho en otras palabras, según establece el Tribunal Constitucional en su Sentencia 173/2004, de 18 de octubre:

«el interés legítimo en el proceso contencioso-administrativo ha sido caracterizado como "una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (en este amparo, la resolución administrativa impugnada) de tal forma que su anulación produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio), actual o futuro, pero cierto" (SSTC 65/1994, de 28 de febrero [RTC 1994\65], F. 3; 105/1995, de 3 de julio [RTC 1995\105], F. 2; 122/1998, de 15 de junio [RTC 1998\122], F. 4; 1/2000, de 17 de enero [RTC 2000\1], F. 4), debiendo entenderse tal relación referida a un interés en sentido propio, cualificado y específico, actual y real (no potencial o hipotético). Más sencillamente, se trata de la titularidad potencial de una ventaja o de una utilidad jurídica, no necesariamente de contenido patrimonial, por parte de quien ejercita la pretensión, y que se materializaría de prosperar ésta. Luego, para que exista interés legítimo, la actuación impugnada debe repercutir de manera clara y suficiente en la esfera jurídica de quien acude al proceso» (STC 45/2004, de 23 de marzo [RTC 2004\45], F. 1º)»

En este caso, la asociación de la demandante tiene por finalidad (artículo 6 de sus estatutos) la representación, defensa y promoción de los intereses profesionales, económicos, sociales y culturales de sus afiliados, que son los funcionarios de los Cuerpos de Gestión de las distintas Administraciones Públicas.

Las resoluciones recurridas tienen por objeto el nombramiento de personal funcionario interino en los Cuerpos de Gestión del INSS y la TGSS, respectivamente.

En las resoluciones se contienen las plazas y puestos concretamente objeto de cobertura (Anexo III de cada resolución, donde constan 306 plazas para el INSS y 306 de la TGSS).

La asociación recurrente esgrime que las resoluciones recurridas impedirían a sus asociados optar a las plazas correspondientes, ya que serían plazas creadas *ad hoc* para su cobertura por interinos en lugar de ser ofrecidas en concurso de traslado ordinario a los funcionarios del Cuerpo de Gestión.

En la medida en que la consecuencia de la validez y eficacia de la resolución recurrida afecta a los intereses profesionales de los asociados, la anulación del acto afectaría positivamente a la esfera jurídica de la asociación, de los que se deriva su legitimación.

Se desestima, pues, la causa de inadmisibilidad opuesta por el abogado del Estado.

QUINTO.- Vulneración del artículo 10.1 a) TREBEP



El artículo 10.1 a) TREBEP dispone:

«Artículo 10. Funcionarios interinos.

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

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

La asociación demandante afirma que las resoluciones recurridas no contienen las «razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia» y que, además, se vulnera el apartado a) del artículo 10.1 TREBEP.

En efecto, las resoluciones recurridas no exteriorizan las razones para la convocatoria y nombramiento de interinos para los puestos en cuestión. La motivación es una exigencia formal de tales actos en virtud de los artículos 35.1 i) LPAC y el artículo 10.1 TREBEP, que llama a «razones expresamente justificadas».

Con todo, la motivación de dichos actos podría hallarse en el expediente administrativo, en la medida en que este integra «el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa» (artículo 70.1 LPAC).

Pues bien, en el expediente administrativo únicamente consta:

i) oficio de la Subsecretaría en el que se indica:

«Por Real Decreto 636/2021, de 27 de julio (BOE de 28 de julio), por el que se aprobó la Oferta de Empleo Público para el año 2021, figuran en el Anexo I, 200 plazas para el ingreso, por el sistema general de acceso libre, al Cuerpo de Gestión de la Administración de la Seguridad Social y, por Real Decreto 407/2022, de 24 de mayo (BOE de 25 de mayo), por el que se aprobó la Oferta de Empleo Público para el año 2022, figuran en el Anexo I, 445 plazas para el ingreso en el citado Cuerpo que, podrán ser acumuladas a las correspondientes a la oferta de empleo público de 2021, según se recoge en su disposición adicional quinta. Como consecuencia de las necesidades urgentes derivadas del aumento de cargas de trabajo producido en el ámbito de la Seguridad Social, es preciso solicitar el nombramiento de 645 funcionarios interinos del Cuerpo de Gestión de la Administración de la Seguridad Social, conforme a la modalidad prevista en el art. 10.1.a) del Estatuto Básico del Empleado Público (existencia de plazas vacantes y vinculadas a la cobertura definitiva de las mismas en ejecución de las ofertas de empleo público 2021 y 2022).

No existiendo en la actualidad puestos disponibles para posibilitar su nombramiento, al haber sido ofertados en el concurso para la provisión de puestos de trabajo de niveles 18 e inferiores en la Administración de la Seguridad Social convocado por Resolución de 7 de abril de 2022, de la Subsecretaría (BOE de 25 de abril), esta Subsecretaría solicita de esa Comisión Ejecutiva la creación de 645 puestos, en los términos que se señalan en el anexo que se acompaña.

Los nuevos puestos de trabajo se compensarán con la baja de los puestos que queden sin adjudicación, una vez se resuelva el mencionado concurso».

ii) Resolución CECIR en la que se dice:



«Examinada la documentación aportada y comprobado que las características de los puestos se corresponden con las normalizadas de nuevo ingreso en el Cuerpo de Gestión de la Administración de la Seguridad Social, se considera procedente aprobar la modificación solicitada. Los puestos deberán llevar la clave PCI (puestos cobertura por funcionarios interinos).

En consecuencia, esta Comisión Ejecutiva, en virtud de las competencias conferidas por el artículo 1, cuatro, 2 del Real Decreto 469/1987, de 3 de abril, adopta el siguiente

ACUERDO

Aprobar, con efectos de 1 de octubre de 2022, la modificación de la Relación de Puestos de Trabajo de personal funcionario del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, en los términos del documento adjunto».

iii) Oficio de la Subsecretaría que solicita la autorización de nombramiento de 1615 funcionarios interinos, 645 del Cuerpo de Gestión de la Administración de la Seguridad Social, y 970 del Cuerpo General Administrativo de la Administración del Estado, en la modalidad prevista en el artículo 10.1.a) del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, con la siguiente distribución: [306 para INSS y 306 para TGSS].

Dicho oficio dice incluir un Anexo V con identificación de los puestos de trabajo vacantes, que no consta en el expediente.

iv) Resolución de la Subsecretaría de modificación de la RPT del INSS.

La motivación de las convocatorias, por tanto, se encuentra en el primer oficio de la Subsecretaría.

En él se constata, por un lado, que hay 645 plazas resultantes de las OEP de 2021 de 2022 que se han ofrecido en concurso de traslado (Resolución de 7 de abril de 2022).

Por otro lado, se afirma la necesidad de 645 interinos en la modalidad del 10.1 a) TREBEP para cubrir, se dice, esas 645 plazas derivadas de esas mismas OEP.

Al mismo tiempo se afirma que, como no podrán nombrarse esos 645 interinos, se solicita la creación de 645 puestos para ser cubiertos por interinos y que «en compensación» se «darán de baja» (se entiende que se refiere a amortizar) las plazas resultantes del concurso que no se cubran en dicho proceso.

Tal y como afirma la asociación demandante, dicha actuación es contraria al artículo 10.1 a) TREBEP. La motivación del acto es inhábil por insuficiente e ilegal.

Insuficiente porque, tal y como afirma la demandante, no se justifica (más allá de la afirmación apodíctica del «aumento de la carga de trabajo») las razones de necesidad y urgencia para el nombramiento de los 612 interinos objeto de ambas resoluciones. Es más, un «aumento de carga de trabajo» no es subsumible en el artículo 10.1 a) TREBEP que se invoca (sino, en todo caso, en el 10.1 d) TREBEP).

Más importante aún es que la lógica de la operación pretendida por la administración es contraria al artículo 10.1 a) TREBEP, a lo que el propio oficio sostiene en su primer párrafo y a la naturaleza y razón de ser del funcionario interino del 10.1 a) TREBEP.



En efecto, una cosa es pretender el nombramiento de 612 interinos para cubrir transitoriamente los puestos temporalmente vacantes resultantes de las OEP de 2021 y 2022, hasta la adjudicación de tales puestos en virtud del concurso de traslado en el que se ofrecieron a los funcionarios de carrera (Resolución de 7 de abril de 2022) y aun para después mantener a aquellos interinos cuyos puestos no resultasen finalmente adjudicados en dicho concurso (que es lo que el primer párrafo del oficio da a entender al establecer como causa de la interinidad el artículo 10.1 a) TREBEP y dichas OEP). Otra cosa muy distinta es que la administración parta, como el propio oficio exterioriza inmediatamente a continuación, de que desea emplear 612 personas con la condición de funcionario interino y que, sabedora de que las 612 plazas de dichas OEP ofrecidas en concurso de traslado pueden cubrirse próximamente, solicite no obstante la creación de 612 puestos para disponer de otros 612 efectivos adicionales, que serán interinos, llegando incluso a prever la amortización de las plazas no cubiertas por el concurso de traslado entre funcionarios «en compensación» con tal de mantener a los 612 nuevos interinos.

La cobertura invocada inicialmente bajo el artículo 10.1 a) TREBEP es, por tanto, tan solo aparente o formal y se deja totalmente vacía de contenido, pues en modo alguno la manera de proceder de la administración responde a la lógica y finalidad de dicho precepto. Si la administración considera que necesita 612 efectivos más, el cauce legalmente previsto es la creación de plazas y la posterior convocatoria de procesos selectivos y/o de provisión de puestos de trabajo para su dotación con funcionarios de carrera, sin perjuicio de que, efectivamente, pueda acudir al mecanismo de la interinidad para cubrir tales plazas hasta la toma de posesión del funcionario de carrera que haya optado a ellas en virtud de su incorporación a la función pública y/o de los mecanismos de provisión de puestos de trabajo.

La operación articulada realmente, en cambio, no es subsumible en el artículo 10.1 a) TREBEP y en las OEP 2021 y 2022. Si lo que se prevé es el reclutamiento de interinos para cubrir las plazas que están siendo objeto de un concurso de traslado convocado cuatro meses antes y que todavía no se había resuelto (como parece querer justificarse al inicio del oficio), esta finalidad (lícita) es radicalmente contradictoria con reconocer, inmediatamente a continuación en el mismo oficio, que, como previsiblemente no se puedan nombrar 612 interinos para tales plazas (porque muchas se cubrirán con el concurso de traslado), se solicita la creación de nuevos puestos e incluso se anuncia la amortización de los puestos que no se cubran por el traslado «en compensación». Si es así, entonces tales plazas de interinos no obtienen su justificación de la necesidad de cubrir transitoriamente las plazas creadas por las OEP 2021 y 2022, como se dice inicialmente, sino de cubrir otras creadas *ex novo* para ser cubiertas por interinos en lugar de ser ofrecidas a los funcionarios de carrera.

Supone, en definitiva, establecer un sistema de empleo público y provisión de puestos de trabajo inverso al legalmente previsto: en lugar de acudir al interino como última *ratio*, por razones excepcionales de necesidad y urgencia para cubrir plazas ya existentes y vacantes transitoriamente (artículo 10.1 a) TREBEP) entre tanto se procede al reclutamiento de funcionarios a través de los procesos selectivos para el acceso a la función pública y a la provisión de puestos de trabajo por el sistema de concurso entre funcionarios de carrera, se atiende a las necesidades ordinarias y estructurales de personal del ministerio acudiendo a la figura del interino.



Cabría hablar incluso de desviación de poder, dado que se estarían utilizando potestades administrativas (el reclutamiento y nombramiento de interinos) para fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico (artículo 70.2 LJCA), fin declarado incluso expresamente en el oficio, por más que sea un fin público.

Por último, llama poderosamente la atención que la contestación del abogado del Estado no aborde en absoluto los motivos de recurso de la asociación demandante. La referencia a la falta de impugnación de las bases de la convocatoria de un proceso selectivo resulta totalmente irrelevante y ajena a la controversia, como también lo son las referencias a la discrecionalidad técnica de órganos evaluadores o al principio de igualdad del artículo 14 CE. Sobre la ausencia o ilegalidad en la motivación denunciada, la abogacía del Estado se limita a realizar una exposición genérica sobre la motivación de actos administrativos. El único apartado en que la contestación a la demanda aborda un motivo de impugnación de la demanda es la defensa de la discrecionalidad administrativa a la hora de fijar los méritos del proceso de selección de interinos, motivo que no es preciso analizar.

Así las cosas, se estima el recurso contencioso-administrativo sin necesidad de examinar el resto de motivos del recurso.

SEXTO.- Costas.

En virtud del artículo 139.1 LJCA, se imponen las costas a la demandante por importe máximo de 2000 euros más IVA por todos los conceptos.

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que nos confiere la Constitución Española,

FALLAMOS

Estimar el recurso contencioso-administrativo y, consecuencia:

1.- Declarar que las Resoluciones de la Subsecretaría del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones de 10 de noviembre de 2022 por las que se convocaban procesos selectivos para el nombramiento de personal funcionario interino del Cuerpo de Gestión de la Administración de la Seguridad Social en el Instituto Nacional de la Seguridad Social y en la Tesorería General de la Seguridad Social, encomendando la preselección de candidatos a los Servicios Públicos de Empleo no con conformes a Derecho y, por tanto, **anularlas**.

2.- Condenar en costas a la AGE por importe máximo de 2000 euros más IVA por todos los conceptos.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación, que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de **treinta días**, contados desde el siguiente al de su notificación, acreditándose en el escrito de preparación del recurso el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, con justificación del interés casacional objetivo que presente. Previa constitución del depósito previsto en la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley Orgánica del Poder Judicial, bajo apercibimiento de no tener por preparado el recurso.

Dicho depósito habrá de realizarse mediante el ingreso de su importe en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de esta Sección, cuenta-expediente nº 2608-0000-93-0066-23 (Banco de



Santander, Sucursal c/ Barquillo nº 49), especificando en el campo **concepto** del documento Resguardo de ingreso que se trata de un “Recurso” 24 Contencioso-Casación (50 euros). Si el ingreso se hace mediante transferencia bancaria, se realizará a la cuenta general nº 0049-3569-92-0005001274 (IBAN ES55-0049-3569 9200 0500 1274) y se consignará el número de cuenta-expediente 2608-0000-93-0066-23 en el campo “Observaciones” o “Concepto de la transferencia” y a continuación, separados por espacios, los demás datos de interés.

Así por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.



La autenticidad de este documento se puede comprobar en <https://gestionia.comunidad.madrid/csv>
mediante el siguiente código seguro de verificación: **0925954492633963318334**

Este documento es una copia auténtica del documento Sentencia estimatoria firmado electrónicamente por CARLOS CARDENAL DEL PERAL (PON), GUSTAVO RAMON LESCURE CEÑAL (PSE), ANGEL NOVOA FERNANDEZ, BELEN MAQUEDA PEREZ DE ACEVEDO, GLORIA GONZÁLEZ SANCHO