

La reserva de empleo en los procesos de estabilización

Antonio V. Sempere Navarro

Director de la Revista de Jurisprudencia Laboral. Magistrado del Tribunal Supremo. Catedrático de Universidad (s.e.)

Resumen: *La sentencia comentada examina la impugnación de uno de los procesos de estabilización temporal de empleo público. Por lo que ahora interesa, el Tribunal recuerda la naturaleza de la Oferta de Empleo Público, concebida como un acto administrativo de carácter general. Además, aplica las reglas sobre distribución de la carga probatoria de cara a determinar si el número de plazas convocadas es el correspondiente o menor de lo que debiera. Su mayor interés radica en que reitera el criterio jurisprudencial conforme al cual la obligación de reservar un siete por cien (7 %) de las plazas convocadas para personas con discapacidad también es aplicable a estos supuestos de estabilización de empleo temporal.*

Palabras clave: *Oferta de Empleo Público. Estabilización de personal temporal. Reserva de empleo. Personas con discapacidad.*

Abstract: *L'arrêt en question porte sur la contestation d'un dispositif de stabilisation temporaire de l'emploi public. La Cour rappelle, point essentiel, la nature de l'offre d'emploi public, conçue comme un acte administratif général. Elle applique par ailleurs les règles de répartition de la charge de la preuve afin de déterminer si le nombre de postes publiés est approprié ou insuffisant. Son importance majeure réside dans la confirmation de la jurisprudence constante selon laquelle l'obligation de réserver sept pour cent (7 %) des postes publiés aux personnes handicapées s'applique également à ces dispositifs de stabilisation temporaire de l'emploi.*

Keywords: *Offre d'emploi dans le secteur public. Stabilisation du personnel temporaire. Réserve d'emplois. Personnes handicapées.*

DOI: https://doi.org/10.55104/RJL_00701

ECLIS: *ECLI:ES:TS:2025:5804*

Esta publicación es una revista de acceso abierto publicada bajo la licencia Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 (Atribución-NoComercial-SinDerivados).



I. Introducción

En los últimos años, la protección de las personas con discapacidad se ha visto impulsada por el Derecho Internacional y tiene como eje central el contenido de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, hecha en Nueva York el 13 de diciembre de 2006, ratificada por España el 3 de diciembre de 2007 y en vigor desde el 3 de mayo de 2008. Son muchas las medidas de protección desplegadas bajo el paraguas del artículo 49 de nuestra Constitución^[1] y su desarrollo^[2]. Entre ellas se encuentra la reserva de plazas en el empleo público.

En ese contexto aparece el problema ahora abordado. Al hilo del procedimiento de estabilización (Ley 20/2021; RDL 5/2023) se aprobó el RD 1227/2023, por el que se aprueba la oferta de empleo público correspondiente a la tasa adicional de estabilización en la Administración General del Estado. Esa norma aparece cuestionada por un colectivo de empleados públicos temporales de largo recorrido y que suscitan tres cuestiones:

- Si el número de plazas ofertadas para los Cuerpos de Gestión y General Auxiliar de la Administración del Estado está insuficientemente motivado.
- Si han quedado plazas indebidamente al margen de la convocatoria.
- Si se respeta la reserva legal de plazas para personas con discapacidad.

Dado el enfoque de la RJL, aquí interesa centrar la atención en el tercero de los temas, precisamente el único aspecto del recurso aceptado por la Sala Tercera, aunque sea imprescindible alguna referencia a otras cuestiones relacionadas. Su sentencia declara la nulidad parcial del Real Decreto impugnado por omisión, al no prever el cupo de reserva para personas con discapacidad en las plazas ofertadas.

II. Identificación de la resolución judicial comentada

Tipo de resolución judicial: Sentencia.

Órgano judicial: Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo (Siete integrantes).

Número de resolución judicial y fecha: Sentencia núm. 1817/2025, de 10 de diciembre.

Tipo y número recurso o procedimiento: Recurso contencioso-administrativo núm. 132/2024.

ECLI:ES:TS:2025:5804.

Fuente: CENDOJ.

Ponente: Excmo. Sr. D. Antonio Narváez Rodríguez.

Votos Particulares: carece.

Ministerio Fiscal: no interviene.

III. Problema suscitado. Hechos y antecedentes.

Nuestro ordenamiento ha venido albergando diversos procesos de estabilización de personal temporal en el ámbito del empleo público, procurando garantizar el principio de igualdad en el acceso a la fijeza^[3]. Los problemas ahora suscitados se refieren al puesto en marcha por la Ley 20/2021.

1. La Ley 20/2021 de 28 diciembre

La Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público diseñó un importante proceso de estabilización del empleo temporal en las Administraciones Públicas, con el objetivo de que las plazas vacantes de naturaleza estructural que fueran ocupadas de forma temporal pasaran a ser servidas por personal de carrera, hasta alcanzar una tasa máxima de temporalidad

del 8 por ciento en el conjunto de las administraciones públicas españolas. Recordemos alguno de sus preceptos:

A) Artículo 2.1: *Estabilización de empleo temporal que incluirá las plazas de naturaleza estructural que, estén o no dentro de las relaciones de puestos de trabajo, plantillas u otra forma de organización de recursos humanos que estén contempladas en las distintas Administraciones Públicas y estando dotadas presupuestariamente, hayan estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2020.*

B) Disposición Adicional Sexta: *Las Administraciones Públicas convocarán, con carácter excepcional y de acuerdo con lo previsto en el artículo 61.6 y 7 del EBEP, por el sistema de concurso, aquellas plazas que, reuniendo los requisitos establecidos en el artículo 2.1, hubieran estado ocupadas con carácter temporal de forma ininterrumpida con anterioridad a 1 de enero de 2016.*

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

C) Disposición Adicional Octava: *Adicionalmente, los procesos de estabilización contenidos en la disposición adicional sexta incluirán en sus convocatorias las plazas vacantes de naturaleza estructural ocupadas de forma temporal por personal con una relación, de esta naturaleza, anterior al 1 de enero de 2016.*

2. El RDL 5/2023 de 28 junio

El artículo 217 del Real Decreto-Ley 5/2023, de 28 de junio, autorizó el establecimiento de una tasa adicional a las Administraciones Públicas para que convocaran procesos selectivos, conforme a lo previsto en la Disposición Adicional 8.^a de la Ley 20/2021, de tal manera que el número de las plazas de la tasa adicional estaría conformado por la relación de plazas vacantes de naturaleza estructural, ocupadas de forma temporal a 30 de diciembre de 2021, servidas, en lo que ahora es de interés, por personal interino en fecha anterior al 1 de enero de 2016, y no hubieran podido superar los procesos de estabilización anteriormente convocados.

3. Real Decreto 1227/2023

El Real Decreto 1227/2023, desarrolla, precisamente, el mandato del RDL 5/2023. En su artículo 1 dispone la aprobación de «la oferta de empleo público para la estabilización de empleo temporal que se recoge en los anexos de este real decreto».

De este modo, las plazas vacantes a convocar debían ser las que cumplieran cuatro requisitos: (i) Que se tratara de plazas de naturaleza estructural; (ii) Que estuvieran ocupadas de forma temporal a fecha 31 de diciembre de 2021; (iii) Que se tratara de empleados temporales que vinieran prestando servicio para la Administración en fecha anterior al 1 de enero de 2016; y (iv) que estos empleados no hubieran superado anteriores procesos de estabilización, distintos del previsto en esta Disposición Adicional 8.^a.

En su Anexo I, dedicado al «Personal Funcionario» se incluye, dentro del «Subgrupo A2» de los Cuerpos de la Administración del Estado, el epígrafe 1122, referido al Cuerpo de Gestión de la Administración Civil del Estado, en el que se recoge una cifra de 220 plazas. Asimismo, en el «Subgrupo C2», epígrafe 1146, dedicado al Cuerpo General Auxiliar de la Administración del Estado, figura una cifra de 488 plazas.

IV. Posición de los intervinientes

1. Demandantes

El recurso de casación aparece formulado por sendos grupos de funcionarios interinos adscritos a los Cuerpos de Gestión y General Auxiliar de la Administración General del Estado. Su contenido puede resumirse así:

Disconformidad con el número de plazas ofertadas para ambos Cuerpos, pues, a su entender, debieran haber sido incluidas bastantes más. Argumenta respecto de la oferta de plazas del Cuerpo de Gestión; respecto del Cuerpo Auxiliar sostiene que debe ser un número superior de plazas vacantes al de las 488 ofertadas, toda vez que en el inmediato anterior proceso de estabilización alcanzó la de 1012 plazas.

Denuncia la falta de motivación sobre el número de plazas ofertadas, que no se deduce ni del expediente administrativo, ni tampoco del preámbulo del Real Decreto impugnado.

Censura que, en la relación de plazas ofertadas, no se haya incluido el porcentaje de las que corresponden al turno de discapacidad, de conformidad con lo que dispone el artículo 59.1 del EBEP.

2. Abogacía del Estado

El Abogado del Estado, representando a la Administración General del Estado ha respondido a las alegaciones del recurso del siguiente modo:

En el expediente obran todas las certificaciones emitidas por los Ministerios y organismos referentes a las plazas que cumplían los requisitos para ser incluidos en el proceso de estabilización.

En las certificaciones aportadas al expediente por los distintos Ministerios y organismos, se han incluido todas las que cumplían los requisitos de la Ley 20/2021 y del Real Decreto-Ley 5/2023, después de haber realizado un análisis y valoración de cada una de ellas.

V. Normativa aplicable al caso

El artículo 9,3 de la Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos

El artículo 59 del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) prescribe que en las ofertas de empleo público se reservará un cupo no inferior al siete por ciento de las vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad «siempre que superen los procesos selectivos y acrediten su discapacidad y la compatibilidad con el desempeño de las tareas, de modo que progresivamente se alcance el dos por ciento de los efectivos totales en cada Administración Pública»^[4].

El artículo 70 EBEP regula la Oferta de Empleo Público y dispone que *Las necesidades de recursos humanos, con asignación presupuestaria, que deban proveerse mediante la incorporación de personal de nuevo ingreso serán objeto de la Oferta de empleo público, o a través de otro instrumento similar de gestión de la provisión de las necesidades de personal, lo que comportará la obligación de convocar los correspondientes procesos selectivos para las plazas comprometidas y hasta un diez por cien adicional, fijando el plazo máximo para la convocatoria de los mismos. En todo caso, la ejecución de la oferta de empleo público o instrumento similar deberá desarrollarse dentro del plazo improrrogable de tres años.* Su número 3 añade que podrá contener medidas derivadas de la planificación de recursos humanos.

VI. Doctrina básica

A fin de resolver los tres motivos de casación formalizados, la sentencia desarrolla varios núcleos argumentales. Son los siguientes.

1. La Oferta Pública de empleo (OPE)

Con arreglo a consolidada jurisprudencia, la OPE aprobada en aplicación de la estabilización de empleo temporal posee naturaleza de acto administrativo de carácter general. La OPE no establece unas bases generales para todas las convocatorias, sino pautas y criterios para las convocatorias que con carácter excepcional y único deben ser publicadas en su desarrollo (EBEP y Ley 20/2021). Debe descartarse que pueda ser considerada disposición general, pues no reúne los tres requisitos que deben concurrir en una disposición reglamentaria: permanencia, alcance general y abstracto, y carácter normativo o de innovación del ordenamiento jurídico. Por el contrario, se trata de un instrumento de vigencia definida que no tiene ni puede tener vocación de permanencia porque los procesos selectivos excepcionales deben convocarse y resolverse antes de fecha concreta y determinada. Tampoco cumple la finalidad de innovar el ordenamiento jurídico en tanto se limita a aplicar y desarrollar las previsiones contenidas en la Ley 20/2021^[5].

Tiene un ámbito limitado a la planificación de recursos humanos y a la determinación de plazas vacantes, sin establecer condiciones de ingreso. Constituye un estadio previo al posterior sistema específico de provisión de plazas vacantes por personal de nuevo ingreso, a través de las concretas convocatorias selectivas que hayan de establecer las diferentes Administraciones Públicas.

Una OPE consiste tan sólo en determinar las plazas vacantes que podrán ser objeto de cobertura en el ejercicio anual a que está referida; (b) no conlleva ni produce la iniciación del correspondiente proceso administrativo destinado a seleccionar y nombrar las concretas personas que habrán de ocupar dichas plazas, pues esto corresponde a la ulterior convocatoria que ha de realizarse con esta finalidad^[6].

La exigencia de que a la convocatoria para la provisión de plazas preceda la OPE, sin que ello pueda obviarse^[7].

2. Insuficiencia del número de plazas convocadas

La oferta de empleo público albergada por el RD 1227/1223 se ha elaborado previa comprobación, con los distintos Departamentos ministeriales, del volumen de empleo temporal susceptible de estabilización que cumple los requisitos previstos en el artículo 217 del RDL 5/2023, de 28 de junio. En ella se cuantifica el número de plazas a convocar en función del colectivo de personal afectado.

Igualmente, la convocatoria se ha establecido previa negociación en el seno de la Comisión Técnica de Temporalidad y Empleo de la Administración General del Estado, esta oferta de empleo público cuenta con Acuerdo, de fecha 22 de diciembre, de la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado e informe de la Comisión Superior de Personal de fecha 19 de diciembre de 2023.

Además, declara acreditado que la certificación emitida en fecha 21 de julio de 2025 por el Subdirector General de Planificación de Recursos Humanos y Retribuciones respalda el número de plazas convocadas^[8].

Frente a ello, los cálculos de parte («sin ningún tipo de soporte probatorio») deben descartarse, dando prevalencia a lo que deriva del expediente administrativo.

3. Motivación suficiente

Lo anterior es causa para desestimar el alegato de que se desconocen las razones las razones de la Administración para fijar la cifra de plazas vacantes. El Preámbulo del RD 1227/2023 informa de que se ha comprobado con cada Ministerio el volumen de empleo temporal susceptible de estabilización. Además, en el expediente constan

las certificaciones de los distintos Departamentos, lo que constituye una justificación razonable sobre el número y las plazas incluidas.

4. Reserva de empleo

La STS comentada da la razón a los recurrentes en cuanto respecta a que el RD 1227/2023 omite el cupo reservado a personas discapacitadas en la relación de plazas ofertadas para los dos Cuerpos de Funcionarios afectados^[9].

En cumplimiento del mandato legal establecido por el artículo 59.1 del EBEP, en las ofertas de empleo público, incluso aunque lo sean por concurso de méritos, debe establecerse una reserva de plazas a favor de las personas con discapacidad. El cupo para personas con discapacidad de al menos el 7 % de las plazas ofertadas no puede computarse de tal manera que clases enteras de plazas —como son aquellas a cubrir mediante concurso de méritos— queden excluidas.

Calcular el cupo de discapacitados en relación con el número total de plazas contempladas en una oferta de empleo público, haciendo abstracción de cada una de las convocatorias que la ejecutan, otorgaría un injustificado margen de discrecionalidad a la Administración para escoger en qué clase de plazas y en qué ámbitos y niveles procede incluir un cupo para personas con discapacidad y en cuáles no^[10].

VII. Parte dispositiva

La desembocadura de la resolución comentada es del todo coherente con la argumentación desplegada y se integra por una cadena de apartados:

1.º) Tiene por desistida y apartada del recurso a una demandante.

2.º) Estima en parte el recurso contencioso-administrativo n.º 675/2023, interpuesto contra el Real Decreto 1227/2023, de 27 de diciembre, por el que se aprueba la oferta de empleo público correspondiente a la tasa adicional de estabilización en la Administración General del Estado prevista en el artículo 217 del Real Decreto-Ley 5/2023, de 28 de junio, y se modifica el Real Decreto 408/2022, de 24 de mayo.

3.º) Declara la nulidad del Real Decreto 1227/2023, de 27 de diciembre, en la medida en que, para las plazas ofertadas por el sistema de concurso para el acceso a los Cuerpos de Gestión de la Administración Civil del Estado y General Auxiliar de la Administración del Estado, no prevé la reserva legal para personas con discapacidad, así como desestimar el recurso en todo lo demás.

4.º) Conforme a lo establecido por el artículo 139.1 de la Ley de la Jurisdicción, al estimarse en parte el recurso contencioso-administrativo, no procede hacer imposición de costas.

VIII. Pasajes decisivos

Es al final del Fundamento Cuarto cuando se concluye lo que ha venido destacándose:

En cumplimiento del mandato legal establecido por el artículo 59.1 del EBEP, en las ofertas de empleo público, incluso aunque lo sean por concurso de méritos, debe establecerse una reserva de plazas a favor de las personas con discapacidad.

En consecuencia, por unidad de doctrina y conforme al principio de seguridad jurídica, procede estimar en este extremo el recurso contencioso-administrativo interpuesto y declarar la nulidad del Real Decreto 1227/2023 por omisión, al no prever ninguna reserva para personas con discapacidad en la relación de plazas ofertadas en dicha norma para los Cuerpos de Gestión y Auxiliar de la Administración General del Estado.

IX. Comentario

1. La protección de la discapacidad

La discriminación contra cualquier persona por razón de su discapacidad^[11] «constituye una vulneración de la dignidad y el valor inherentes del ser humano» conforme a la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, Nueva York 13 de diciembre de 2006. El artículo 1 de la Convención dispone lo siguiente: «las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás». Por consiguiente, la Directiva 2000/78, que carece de una definición de discapacidad, debe interpretarse en la medida de lo posible de conformidad con dicha Convención. Era ésta una precisión respecto de la delimitación conceptual que había examinado el Tribunal de Justicia en la STJUE de 11 julio 2006, Chacón Navas, C-13/05, anterior a la incorporación de la Convención al ordenamiento jurídico de la UE.

Ello supone que la enfermedad —sea curable o incurable— puede equipararse a discapacidad si acarrea limitación, siempre que, además, tal limitación sea de larga duración. En concreto, el Tribunal de la Unión señala que el concepto de discapacidad «comprende una condición causada por una enfermedad diagnosticada médicamente como curable o incurable, cuando esta enfermedad acarrea una limitación, derivada en particular de dolencias físicas, mentales o psíquicas que, al interactuar con diversas barreras, puede impedir la participación plena y efectiva de la persona de que se trate en la vida profesional en igualdad de condiciones con los demás trabajadores, y si esta limitación es de larga duración»^[12].

2. Una relación conceptual compleja

A) El derogado artículo 1.2 de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, asignaba la condición de personas con discapacidad a aquellas a quienes se les haya reconocido un grado de minusvalía igual o superior al 33 por ciento^[13].

Por diversas razones, la jurisprudencia entendió que el precepto referido desplegaba plena eficacia en todo el ámbito de materias de dicha Ley; es precisamente esto lo que quiere decir la expresión 'en todo caso'. Pero no era válido para atribuir con carácter general de la condición de minusválido o discapacitado. Como se cuidaba de decir también el propio artículo 2.1. de la Ley 51/2003 en su pasaje inicial, la atribución automática de tal carácter a los perceptores de pensiones de incapacidad permanente de la Seguridad Social ha de circunscribirse 'a los efectos de esta Ley'^[14].

B) La Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, modificó el precepto antes transcrito para acoger el concepto universal^[15], reprodujo la asimilación de la norma de 2003, aunque como algo añadido a la definición genérica^[16] y autorizó al Gobierno a elaborar un texto refundido.

C) Mediante Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, se aprobó el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social. En él pervive la definición general de la discapacidad^[17], de las personas con discapacidad^[18] y una importante asimilación: se considerará que presentan una discapacidad en grado igual o superior al 33 por ciento los pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez, y los pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad.

D) Mediante su sentencia 994/2018 de 29 noviembre (rcud. 3382/2016 1826/2017 y 239/2018), la Sala Cuarta de Tribunal Supremo, con apoyo en abundante doctrina constitucional sobre los límites de la legislación delegada, concluyó que la norma de 2013 incurrió en ultra vires por exceso en la delegación legislativa. La equiparación de la IP a una discapacidad solo cabe a los efectos de la propia norma, pero no a «todos los efectos»^[19].

3. La reforma del texto constitucional

En el BOE de 17 de febrero de 2024 aparece publicada la reforma del artículo 49 de la Constitución, de tal modo que ahora comienza disponiendo cómo *las personas con discapacidad ejercen los derechos previstos en este Título en condiciones de libertad e igualdad reales y efectivas. Se regulará por ley la protección especial que sea necesaria para dicho ejercicio*. A ello se añade un segundo apartado sobre la acción de fomento^[20].

4. La cuota general de reserva

La citada Ley General de 2013 se ocupa en su artículo 42 de la Cuota de reserva de puestos de trabajo para personas con discapacidad. El número 2 realiza una remisión: en las ofertas de empleo público se reservará un cupo para ser cubierto por personas con discapacidad, en los términos establecidos en la normativa reguladora de la materia. De ese modo, es el EBEP y no la Ley de 2013 el precepto aplicable. El número 1 es muy extenso y contiene diversos mandatos:

A) **Ámbito subjetivo:** se aplica a las empresas públicas y privadas que empleen a un número de 50 o más trabajadores^[21].

El cálculo se realizará sobre la plantilla total de la empresa correspondiente, cualquiera que sea el número de centros de trabajo de aquella y cualquiera que sea la forma de contratación laboral que vincule a los trabajadores de la empresa. Igualmente se entenderá que estarán incluidos en dicho cómputo los trabajadores con discapacidad que se encuentren en cada momento prestando servicios en las empresas públicas o privadas, en virtud de los contratos de puesta a disposición que las mismas hayan celebrado con empresas de trabajo temporal.

B) **Obligación principal:** las empresas de referencia vendrán obligadas a que de entre ellos, al menos, el 2 por 100 sean trabajadores con discapacidad.

La STJUE de 30 de enero de 2020 (C-395/18), Tim^[22], considera que el Derecho de la UE permite que el poder adjudicador excluya al licitador que presenta una oferta que incumple requisitos referidos a los subcontratistas, siempre que ello se haya comprobado. El respeto a la proporcionalidad exige que la exclusión no sea automática, debiendo comprobarse si el licitador podría asumir el encargo al que aspira con la exclusiva intervención de los subcontratistas que sí cumplen con los requisitos laborales.

C) **Obligación alternativa negocial;** de manera excepcional, las empresas públicas y privadas podrán quedar exentas de esta obligación, de forma parcial o total, bien a través de acuerdos recogidos en la negociación colectiva sectorial de ámbito estatal y, en su defecto, de ámbito inferior, a tenor de lo dispuesto en el artículo 83.2 y 3 ET.

D) **Obligación alternativa unilateral:** las empresas también pueden eximirse de la cuota de reserva por opción voluntaria del empresario, debidamente comunicada a la autoridad laboral.

E) **Alcance de las obligaciones alternativas:** tanto si se ha pactado en convenio colectivo cuanto si es opción unilateral, en ambos supuestos den aplicarse las medidas alternativas que se determinen reglamentariamente.

5. Medidas alternativas a la cuota de reserva

Mediante RD 364/2005, de 8 de abril, se regula el cumplimiento alternativo con carácter excepcional de la cuota de reserva en favor de los trabajadores con discapacidad. En esencia, su importante contenido se refiere a las siguientes materias:

A) La excepcionalidad de las medidas alternativas aparece tasada: ausencia de candidatos con el perfil adecuado para la vacante a cubrir; acreditación de causas ETOP que motiven la especial dificultad para incorporar trabajadores con discapacidad a la plantilla de la empresa.

B) Cuando concorra esa excepcionalidad, la empresa debe solicitar de los servicios públicos de empleo competentes la declaración de excepcionalidad con carácter previo a la adopción de las medidas alternativas. En ambos supuestos el plazo para resolver sobre la excepcionalidad solicitada será de dos meses, contados desde la fecha de presentación de la solicitud. Transcurrido dicho plazo sin que recaiga resolución administrativa expresa, se entenderá que ésta es positiva.

C) La declaración de excepcionalidad tendrá una validez de tres años desde la resolución sobre ella. Transcurrido el plazo de validez de la declaración de excepcionalidad, las empresas deberán solicitar una nueva declaración, en el caso de persistir la obligación principal.

D) Como medidas alternativas aparecen las siguientes:

- Celebración de un contrato mercantil o civil con un centro especial de empleo (CEE), o con un trabajador autónomo con discapacidad, para el suministro de bienes necesarios para el normal desarrollo de la actividad productiva.
- Celebración de un contrato mercantil o civil con un CEE empleo, o con un trabajador autónomo con discapacidad, para la prestación de servicios ajenos y accesorios a la actividad normal de la empresa.
- Realización de donaciones o patrocinio económico para el desarrollo de actividades de inserción laboral y de creación de empleo de personas con discapacidad^[23].
- Constitución de un enclave laboral, previa suscripción del correspondiente contrato con un CEE.

X. Apunte final

Compatibilizar la protección inclusiva a las personas con discapacidad y el acceso al empleo público respetando los principios inherentes a esa condición es el desafío que late en el problema aquí examinado. Conviene advertir que el orden social de la jurisdicción viene conociendo sobre litigios en que se impugna el tenor de la OEP respecto de consolidación de empleos temporales de tipo laboral. Recordemos algunos casos recientes:

- La STS 758/2025 de 10 septiembre (rec. 246/2023) ha examinado el conflicto suscitado en la Agencia EFE por la contratación de catorce puestos de trabajo de personal fijo con contrato indefinido, conforme a lo establecido en la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.
- La STS de 16 septiembre 2025 (rec. 239/2023) estudia la impugnación sindical del proceso extraordinario de estabilización de empleo derivado de la Ley 20/2021 llevado a cabo en la Empresa Pública de Servicios Agrarios Gallegos (SEAGA). A tal efecto la sentencia comprueba que las plazas convocadas cumplían los requisitos legales para su estabilización (eran estructurales, estaban dotadas presupuestariamente, habían estado ocupadas temporalmente de forma ininterrumpida durante el periodo exigido).

- La STS 785/2025 de 17 septiembre (rec. 18/2024) recae a propósito de que la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía (ASSDA), en su OPE de estabilización asignó 21 plazas de monitores sociosanitarios de comunidades terapéuticas, incluyendo 10 plazas de nueva creación que se cubrieron mediante contratos de interinidad por vacante a través de llamamiento de la bolsa externa de trabajo. Se discute si esas diez plazas deberían haberse cubierto mediante provisión interna^[24].
- La STS 824/2025 de 24 septiembre (rec. 271/2023) recae en conflicto colectivo referido a si, en un proceso selectivo de estabilización de empleo temporal, la entidad convocante puede modificar la ubicación geográfica de una de las plazas ofertadas sin necesidad de negociación colectiva con la representación de los trabajadores.
- La STS-SOC 1153/2025 de 27 noviembre (rec. 39/2025) se dicta en caso en que la representación de ELA/STV centra la controversia en la discrepancia sobre el número de plazas convocadas por el Gobierno Vasco para la consolidación del empleo en cumplimiento de la Ley 20/2021 a través de la Orden de 20/12/2022, al pretender una adición de plazas a las ya convocadas (29 de especialistas de apoyo educativo y 4 más de fisioterapeutas, a tiempo parcial).

Referencias:

1. [^] *Conforme a cuya redacción (vigente hasta febrero de 2024), Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos.*
2. [^] *En este sentido cabe recordar la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; y el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre. En otro ámbito, la Ley Orgánica 2/2018, de 5 de diciembre, para la modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General para garantizar el derecho de sufragio de todas las personas con discapacidad; desde luego, la Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica.*
3. [^] *Procesos de estabilización del empleo temporal en las administraciones públicas de plazas vacantes de naturaleza estructural ocupadas de forma temporal, pueden verse en los artículos 19.Uno.6 de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, y 19.Uno.9 de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018.*
4. [^] *El Real Decreto 2271/2004, de 3 de diciembre, regula el acceso al empleo público y la provisión de puestos de trabajo de las personas con discapacidad. Se trata de norma muy anterior, pero que alberga previsiones compatibles con ellas.*
5. [^] *Por todas, STS-CONT 1276/2025 de 14 octubre (rec. 2757/2024), la cual añade que la OEP no persigue una ordenación o regulación abstracta*

destinada a ser ulteriormente aplicada en una pluralidad indeterminada de casos concretos.

6. ^ En el presente caso y por tratarse de la Administración General del Estado, las posteriores convocatorias deberán ser aprobadas por los diferentes Departamentos Ministeriales y Organismos Públicos incluidos en los Anexos a este Real Decreto 1227/2023.
7. ^ STS-CONT 270/2022 de 3 marzo (rec. 7731/2019) compendia doctrina conforme a la cual que la Administración concernida tenga un deber de proceder a una determinada convocatoria, es perfectamente compatible con el dato de que el presupuesto de la convocatoria deba serlo la previa oferta de empleo público, sin que por tanto pueda diluirse este necesario presupuesto legal de la convocatoria en el deber de verificarla en un determinado plazo a partir de la oferta.
8. ^ Conforme al mismo «La Dirección General de la Función Pública configuró el Real Decreto 1227/2023 a partir de la certificación por cada uno de los departamentos ministeriales, organismos y restantes entidades del sector público del número de plazas de cada cuerpo o escala que cumplieran con los requisitos establecidos en el artículo 217 del Real Decreto-Ley 5/2023, de 28 de junio , y, por tanto, que debían incluirse en la oferta de empleo público y ser posteriormente objeto de convocatoria del correspondiente proceso selectivo».
9. ^ El criterio no es nuevo y puede verse, por ejemplo, en SSTS-CONT 162/2024 de 1 febrero (rec. 721/2022) o 1273/2024 de 16 julio (rec. 675/2023).
10. ^ Así lo explica STS-CONT 1536/2025 de 27 noviembre (rec. 3289/2024).
11. ^ La discapacidad, como reza el preámbulo de la Convención de la ONU, «es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás».
12. ^ A partir de esta sentencia, el TJUE utilizará ya siempre el concepto de discapacidad que surge de la Convención. Así lo ha hecho en las STJUE de 18 marzo 2014, Z, C-363/12 ; 18 diciembre 2014, FOA, C-354/13; 1 diciembre 2016, Daouidi, C-395/15; 9 marzo 2017, Milkova, C-406/15; 18 enero 2018, Ruiz Conejero, C- 270/16; y 11 septiembre 2019, DW, C-397/18.
13. ^ A los efectos de esta ley, tendrán la consideración de personas con discapacidad aquellas a quienes se les haya reconocido un grado de minusvalía igual o superior al 33 por ciento. En todo caso, se considerarán afectados por una minusvalía en grado igual o superior al 33 % los pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez, y a los pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad. La acreditación del grado de minusvalía se realizará en los términos establecidos reglamentariamente y tendrá validez en todo el territorio nacional.
14. ^ En este sentido, por ejemplo, se manifiestan las STSS de 21 marzo 2007 (rcud. 3872/2005); 7 julio 2008 (rcud. 1297/2007) y 7 abril 2016 (rcud. 2026/2014).
15. ^ Son personas con discapacidad aquellas que presenten deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás.

16. *^ Ello no obstante, a los efectos de esta Ley, tendrán la consideración de personas con discapacidad aquellas a quienes se les haya reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento. En todo caso, se considerarán que presentan una discapacidad en grado igual o superior al 33 por ciento los pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez, y a los pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad. La acreditación del grado de discapacidad se realizará en los términos establecidos reglamentariamente y tendrá validez en todo el territorio nacional.*
17. *^ Es una situación que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias previsiblemente permanentes y cualquier tipo de barreras que limiten o impidan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.*
18. *^ Son personas con discapacidad aquellas que presentan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, previsiblemente permanentes que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás.*
19. *^ Si el legislador quería mantener en sus términos la dicción literal del precepto que equiparaba al 33 % de discapacidad a los pensionistas de incapacidad permanente total, absoluta y gran invalidez a los exclusivos efectos de esa ley, no estaba en su espíritu la extensión de este beneficio a todos y cualquiera de los múltiples, variados y muy heterogéneos efectos que despliega en distintas ramas de nuestro ordenamiento jurídico el reconocimiento de un grado de discapacidad del 33 %.*
20. *^ Los poderes públicos impulsarán las políticas que garanticen la plena autonomía personal y la inclusión social de las personas con discapacidad, en entornos universalmente accesibles. Asimismo, fomentarán la participación de sus organizaciones, en los términos que la ley establezca. Se atenderán particularmente las necesidades específicas de las mujeres y los menores con discapacidad.*
21. *^ La DA Primera del RD 364/2005, de 8 de abril establece detallados criterios sobre cómo realizar el cómputo de plantilla respecto de trabajadores temporales (si su contrato es de duración inferior al año, hay que estar al umbral de los 200 días para transformarlo a unidades).*
22. *^ Existe una convocatoria interministerial para comunicación óptica; TIM presenta oferta incluyendo colaboración de tres subcontratistas, una de las cuales incumple las normas sobre empleo de personas con discapacidad. El licitador entiende que se le debería permitir sustituir al subcontratista de referencia o acometer la contrata con el recurso a los otros dos.*
23. *^ Cuando la entidad beneficiaria de dichas acciones de colaboración sea una fundación o una asociación de utilidad pública cuyo objeto social sea, entre otros, la formación profesional, la inserción laboral o la creación de empleo en favor de las personas con discapacidad que permita la creación de puestos de trabajo para aquéllas y, finalmente, su integración en el mercado de trabajo.*
24. *^ La sentencia considera que en el supuesto examinado concurría la necesidad urgente de cubrir puestos de trabajo vacantes de monitores sociosanitarios; lo que conlleva que sea de aplicación la disposición adicional 3.ª de la Ley 20/2021 en relación con los arts. 18 a 20 del convenio colectivo, que permite la provisión externa de puestos de trabajo sin que fuera posible la provisión interna.*