

MÁSTER  
INTERUNIVERSITARIO  
EN DERECHO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**Roberto Seral Marcén**

**La Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes  
para la reducción de la temporalidad en el empleo público:  
¿Solución o placebo?**

**TRABAJO DE FIN DE MÁSTER**

**Dirigido por el Dr. Javier Esteban Ríos**

**Zaragoza**

**2023**

## ÍNDICE

ABREVIATURAS .....	4
INTRODUCCIÓN .....	5
1. ¿QUÉ ES LA LEY 20/2021, DE 28 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS URGENTES PARA LA REDUCCIÓN DE LA TEMPORALIDAD EN EL EMPLEO PÚBLICO? .....	7
2. LOS PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR LA LEY 20/2021. ....	8
2.1. Una tasa de temporalidad excesiva .....	8
2.1.1. La excusa de la crisis como culpable de la situación .....	10
2.1.2. Una cuestión histórica .....	11
2.1.3. Los problemas que provoca la temporalidad .....	14
2.2. Cierta “desarmonización” con Europa .....	15
2.2.1. La Directiva 1999/70/CE .....	16
2.2.2. La jurisprudencia asfixiante .....	18
2.2.2.1. Año 2016 .....	19
2.2.2.2. Año 2017 .....	21
2.2.2.3. Año 2018 .....	21
2.2.2.4. Año 2019 .....	24
2.2.2.5. Año 2020 .....	25
2.2.2.6. Año 2021 .....	29
3. EL PROCESO DE CREACIÓN DE LA LEY 20/2021 .....	32
3.1. Publicación del Real Decreto-ley 14/2021 .....	32
3.2. Cambios durante la tramitación de urgencia de la Ley 20/2021 .....	33
4. LOS OBJETIVOS DE LA LEY 20/2021 .....	34
4.1. Por una tasa de temporalidad por debajo del 8% .....	34
4.2. Por la reconciliación con Europa .....	34
5. LOS CAMBIOS Y MEDIDAS CONCRETAS DE LA LEY 20/2021 .....	37
5.1. Cambios en el artículo 10 del EBEP sobre interinos e interinas .....	37

5.2.	Cambios en el artículo 11 del EBEP sobre personal laboral .....	42
5.3.	Nueva disposición adicional decimoséptima .....	43
5.4.	A quién sí y a quién no se aplican estos cambios en el EBEP .....	47
5.5.	Procesos de estabilización de empleo temporal .....	48
5.6.	Las disposiciones adicionales .....	51
5.6.1.	El proceso extraordinario de estabilización por concurso ....	53
6.	LA LEY 20/2021 EN EL PERSONAL DOCENTE Y LOS SERVICIOS DE SALUD .....	55
7.	LOS CONFLICTOS QUE NO HA RESUELTO LA LEY 20/2021, Y LOS QUE HA CREADO <i>EX NOVO</i> .....	57
7.1.	El conflicto con el personal interino y el personal laboral temporal que se encuentra desempeñando funciones .....	57
7.2.	El conflicto con los y las aspirantes .....	61
7.3.	La tasa de reposición .....	62
7.4.	Las cuestiones prejudiciales pendientes de respuesta .....	63
7.5.	Se siguen declarando fijejas .....	68
7.6.	El impacto económico de las indemnizaciones .....	70
8.	DUDAS SOBRE LA CONSTITUCIÓN DE LOS OBJETIVOS .....	72
9.	POR EL CAMBIO EN EL SISTEMA DE ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO	75
9.1.	Autocrítica del Ministerio de Política Territorial y Función Pública ...	77
9.2.	Algunas propuestas estructurales interesantes .....	78
10.	RESPONSABILIDADES .....	81
10.1.	Responsabilidades en la Ley 20/2021 .....	81
10.2.	Responsabilidad en la gestión del personal .....	84
10.3.	Responsabilidad penal .....	87
	CONCLUSIONES .....	91
	BIBLIOGRAFÍA .....	98

## **ABREVIATURAS**

CCOO	Comisiones Obreras
CEEP	Centro Europeo de la Empresa Pública
CES	Confederación Europea de Sindicatos
CIG	Confederación Intersindical Galega
CSIF	Central Sindical Independiente y de Funcionarios
EBEP	Estatuto Básico del Empleado Público
ELA	Eusko Langileen Alkartasuna
ET	Estatuto de los Trabajadores
LOLS	Ley Orgánica de Libertad Sindical
LPACAP	Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
PRTR	Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
RD-ley	Real Decreto-ley
TC	Tribunal Constitucional
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TS	Tribunal Supremo
TSJ	Tribunal Superior de Justicia
UGT	Unión General de Trabajadores
UNICE	Unión de Confederaciones de la Industria y de los Empleadores de Europa

## INTRODUCCIÓN

Desde hace muchos años, se han implementado medidas para reducir la tasa de temporalidad del empleo público. El personal funcionario interino, así como el personal laboral temporal, ha ocupado cada vez más volumen dentro del conjunto del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Los porcentajes de temporalidad han rozado, y siguen rozando, en algunos casos, el 50%. Algo, desde luego, de por sí anormal si atendemos a que el fin de una relación temporal es atender una situación coyuntural.

Desde 1999 estaba pendiente la transposición completa al ordenamiento interno del Estado español la Directiva 1999/70/CE. Una Directiva que busca rebajar la temporalidad y sancionar los abusos al respecto. Pero, ante la falta de transposición completa y el vacío en la normativa interna de medidas eficaces y disuasorias, el personal temporal inició la búsqueda de amparo en Europa, y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea comenzó a dictar sentencias buscando soluciones al respecto.

Con la necesidad de aprobación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, el legislador ha afrontado por fin esta falta de transposición completa, cuyo resultado se materializó en el Real Decreto-ley 14/2021 y la tramitación de urgencia de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.

A estas alturas, el personal interino y temporal, cuyo colectivo está integrado por cientos de miles de personas, ya llevaba tiempo luchando por su estabilización, ya fuera a través de la movilización sindical, ya fuera a través de la judicialización de sus casos. De hecho, esta judicialización es la que ha provocado las sentencias del TJUE.

Lo cierto es que la Ley 20/2021 no ha caído a gusto de una parte de este colectivo, que todavía se muestra beligerante. Pero la duda fundamental es si esta Ley 20/2021 va a ser suficiente para lograr los objetivos que ella misma se plantea. ¿Se va a conseguir reducir la temporalidad a través de las medidas contenidas en la misma? ¿Cumple la Ley 20/2021 los requisitos de la Directiva 1999/70/CE? ¿Cómo se ha llegado a una tasa de temporalidad tan elevada? ¿Qué ha fallado y que se prevé que pueda fallar? ¿Hay alguna otra medida alternativa que hubiera ayudado a conseguir los objetivos propuestos? En definitiva, ¿es la Ley 20/2021 una solución o un placebo ante la alta tasa de temporalidad?

Si es la respuesta eficaz al problema de la temporalidad, será una solución. Si, en

cambio, no logra reducir la elevada tasa de temporalidad, será un placebo<sup>1</sup>. Puede que no sea ni una cosa ni la otra, o tenga parte de cada una. Lo que se va a tratar en este trabajo es de concluir si estamos ante una u otra cosa a través del estudio de sus medidas concretas y de las opiniones, reacciones, análisis y artículos publicados sobre la misma. Al respecto, decir que la abundancia de éstos eleva la complejidad de llegar a conclusiones certeras, ya que hay planteamientos contrarios dependiendo, en muchas ocasiones, de la posición en que se encuentre cada actor, y por tanto en ocasiones es complicado detectar el grado de objetividad y subjetividad en cada uno de los documentos.

Se intentará ser lo más objetivos posible, sin dejar de lado que la Ley 20/2021 tiene una gran importancia social debido a su influencia directa en algo tan importante como es la estabilidad del empleo de cientos de miles de personas.

---

<sup>1</sup> Placebo: Sustancia que carece de acción curativa pero produce un efecto terapéutico si el enfermo la toma convencido de que es un medicamento realmente eficaz; tiene el mismo aspecto, gusto y forma que un medicamento verdadero pero está hecho de productos inertes y sin ningún principio activo.

## **1. ¿QUÉ ES LA LEY 20/2021, DE 28 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS URGENTES PARA LA REDUCCIÓN DE LA TEMPORALIDAD EN EL EMPLEO PÚBLICO?**

En síntesis, se trata de una reforma del Estatuto Básico del Empleado Público y otras medidas extraordinarias, cuyo objetivo principal es situar la temporalidad en el empleo público en torno a un 8%.

La Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, está compuesta por dos artículos, diez disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias y tres disposiciones finales.

El primer artículo recoge una modificación del Estatuto Básico del Empleado Público, dando una nueva redacción al artículo 10 sobre funcionarios interinos, incorporando un apartado en el artículo 11 y añadiendo una disposición adicional sobre medidas dirigidas al control de la temporalidad en el empleo público.

El segundo artículo regula los procesos de estabilización de empleo temporal.

Y por último, las disposiciones regulan diversas cuestiones entre las que destacan la convocatoria excepcional de estabilización de empleo temporal de larga duración, la extensión del ámbito de aplicación de los procesos de estabilización, la identificación de las plazas a incluir en las convocatorias de concurso y el plazo de resolución de los procesos de estabilización de empleo temporal ya convocados.

## 2. LOS PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR LA LEY 20/2021

El propio legislador expone en el Preámbulo de la Ley 20/2021, en cierta manera, los problemas y motivos que le ha empujado a realizar esta reforma. De todo lo expuesto en dicho preámbulo, podríamos reducirlos a dos: una tasa de temporalidad excesiva y la desarmonización con Europa.

### 2.1. Una tasa de temporalidad excesiva

El legislador reconoce en el preámbulo de la Ley 20/2021 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”*<sup>2</sup>. Sí, hemos leído bien: tasas cercanas al 50%. Y reconoce sin tapujos que el aumento de la tasa de temporalidad del empleo en el sector público en el Estado español *“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”*<sup>3</sup>. En algunos sectores de la Administración las tasas están *“cercanas al cincuenta por ciento de su personal”*<sup>4</sup>. Y asume la realidad reconociendo que, a pesar de la regulación existente en el momento sobre las limitaciones al nombramiento de personal funcionario interino y personal laboral temporal, la tasa de empleo temporal *“ha mostrado un constante y sostenido aumento”*<sup>5</sup>.

¿Por qué ocurre esto? ¿Cómo puede ser que exista una regulación para evitar el aumento de la tasa de empleo temporal en el sector público y sin embargo su aumento sea constante? El legislador lo achaca a dos factores: una tasa de reposición insuficiente y una planificación deficiente en la ordenación del empleo público. Según el mismo, *“no siempre existe una práctica asentada de convocatoria periódica y sistemática de las plazas vacantes”* y *“los procedimientos de acceso al empleo público no se desarrollan con la agilidad y la celeridad necesarias”*<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> Preámbulo, apartado I, párrafo 14 de la Ley 20/2021

<sup>3</sup> Ver apartado I, 6º párrafo del Preámbulo de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.

<sup>4</sup> Ver apartado I, 14º párrafo del Preámbulo de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.

<sup>5</sup> Ver apartado I, 7º párrafo del Preámbulo de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.

<sup>6</sup> Ver apartado I, 12º y 13º párrafos del Preámbulo de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.



Y es que los datos en verdad son preocupantes. En enero de 2021, del total del personal de las Administraciones Públicas (2.710.405 personas), el personal funcionario de carrera representaba un 53,31% (1.444.804 personas), otro tipo de personal un 24,34% (659.700 personas), y el personal laboral un 22,35% (605.901 personas)<sup>7</sup>. Dentro de “*otro tipo de personal*” se engloba el personal eventual, el personal funcionario interino y el personal funcionario de plazas no escalafonadas<sup>8</sup>.

En julio de 2021, más de 655.000 seguían siendo empleados y empleadas temporales, y si añadimos los y las empleados y empleadas temporales de la Administración institucional (organismos públicos, agencias, fundaciones y sociedades públicas), la estimación asciende a las ochocientas mil personas<sup>9</sup>. A final de año, la tasa de temporalidad era del 31%.

Pero es que en 2022, la cosa no ha mejorado sustancialmente, o directamente ha empeorado. Según la Encuesta de Población Activa, la temporalidad en la Administración pública al cierre del año 2022 era de 30,2%. Y según los datos del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, en julio de 2022, el porcentaje incluido dentro de la categoría “*otro tipo de personal*”, que engloba a eventuales e interinos, seguía en un excesivo 24,33%<sup>10</sup>. Sin casi cambios en un año y medio. Si hablamos del sector sanitario, el propio legislador da unas cifras alarmantes: se ha pasado de una temporalidad de 21,69% al 47,31% en 2020<sup>11</sup>. En cuanto al sector de la enseñanza, la cifra ronda el 40%<sup>12</sup>.

Si analizamos la tasa por tipo de Administración, la misma varía sustancialmente de una a otra. En 2020, la tasa de temporalidad superaba el 44 % en las Universidades, el 36 % en las Comunidades Autónomas, era de un 22,5 % en la Administración de Justicia, de un poco más del 12 % en la Administración Local y de un 7% en la Administración General del

---

<sup>7</sup> M° de Política Territorial y Función Pública, Boletín Estadístico del Personal al servicio de las Administraciones Públicas, Registro Central de Personal, enero 2021, p.8, Tabla 1.5 “Personal al servicio de las Administraciones Públicas por tipología de personal”.

<sup>8</sup> El personal funcionario de plazas no escalafonadas es un tipo de personal funcionario público declarado a extinguir por la Ley 30/1984, de 2 de agosto, en su Disposición Adicional Primera.

<sup>9</sup> GARRIDO JUNCAL y POVEDANO ALONSO (2022): “El futuro del empleo público local. Especial referencia a la temporalidad y acceso”, página 9.

<sup>10</sup> M° de Política Territorial y Función Pública, Boletín Estadístico del Personal al servicio de las Administraciones Públicas, Registro Central de Personal, julio 2022, p.8, Tabla 1.5 “Personal al servicio de las Administraciones Públicas por tipología de personal”.

<sup>11</sup> Octavo párrafo del apartado IV del preámbulo del Real Decreto-ley 12/2022 de 5 de julio, por el que se modifica la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud.

<sup>12</sup> CASADO, M.J. (2023): “Claves de la lucha interina”, página 88.

Estado<sup>13</sup>. Y dentro de cada una de las Administraciones de cada ámbito, la tasa puede variar. Podemos poner como ejemplo, dentro del ámbito local, al Ayuntamiento de Zaragoza, que de junio de 2019 a diciembre de 2021 aumentó en un 1,3% la tasa de temporalidad, situándose en un 22,5%. Casi uno de cada cuatro empleados públicos era temporal<sup>14</sup>.

Por ello, podemos afirmar, y así lo hace algún autor, como FUENTETAJA, que la situación de abuso de las relaciones funcionariales interinas es conocida y consentida, y que las propias instituciones la entienden como inevitable. Como veremos en el trabajo, el otorgamiento de la característica de inevitable a la preocupante situación de elevada temporalidad en el empleo público es una posición hipócrita, tanto por los que la padecen como por quienes lo provocan. En particular, esta posición hipócrita lo es de las Administraciones, que se aprovechan de un deficiente ordenamiento jurídico carente de medidas que impidan efectivamente el enquistamiento de la temporalidad de las relaciones funcionariales<sup>15</sup>.

#### *2.1.1. La excusa de la crisis como culpable de la situación*

Lo primero que debemos hacer para continuar con la exposición del trabajo es descartar de raíz que las crisis sean las responsables de esta situación de abuso de temporalidad en el empleo público. Es una opinión muy compartida y argumentada en la abundante doctrina y estudios existentes sobre la materia, por lo que se debe realizar este descarte de forma casi (o sin casi) obligatoria.

Efectivamente, y tal y como afirma GIFREU (2022), hay a quien le ha interesado echar la culpa a la crisis y lo ha intentado<sup>16</sup>. Pero la situación es tan abrumadora que justificarse en la crisis del 2008 y las consiguientes políticas de austeridad resulta hasta ridículo. Es cierto que estas políticas han generado daño al respecto. El establecimiento de

---

<sup>13</sup> GOBIERNO DE ESPAÑA (2021). Componente 11. Modernización de las Administraciones Públicas. En: [https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/20210520-Presentacion\\_Plan\\_Recuperacion\\_Transformacion\\_Resiliencia\\_VP2\\_MPTFP\\_C11.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/20210520-Presentacion_Plan_Recuperacion_Transformacion_Resiliencia_VP2_MPTFP_C11.pdf)

<sup>14</sup> Pregunta de respuesta escrita N° C-4326/2022, con fecha de 24 de enero de 2022, por el Grupo municipal Zaragoza en Común: “¿Qué número de trabajadores había en el Ayuntamiento a 30 de junio de 2019 y a 31 de diciembre de 2021 desglosado por situación jurídica (funcionario carrera, funcionario interino, etc.)?”. Responde el Jefe de la Oficina de Recursos Humanos del Ayuntamiento de Zaragoza el 14 de febrero de 2022, señalando 1078 temporales y 4014 fijos en junio de 2019, y 1118 temporales y 3853 fijos en diciembre de 2021.

<sup>15</sup> FUENTETAJA PASTOR (2020): “La utilización abusiva de los funcionarios interinos ante el derecho europeo: entre la transformación en funcionarios de carrera y el derecho a indemnización”, página 204.

<sup>16</sup> GIFREU FONT (2022): “La estrategia de reducción de la temporalidad en el empleo público en la Ley 20/2021: ¿un bálsamo de fierabrás para erradicar definitivamente las relaciones de interinidad de larga duración o una solución provisional para salir del paso?”.

una nula tasa de reposición de efectivos entre los años 2012 y 2015, la flexibilidad del despido y la externalización de servicios no han ayudado a bajar la tasa de temporalidad. Pero no ha sido la causa, por mucho que se empeñen algunos y algunas, tal y como vamos a ver durante el trabajo.

### 2.1.2. Una cuestión histórica

A pesar de que la Ley 20/2021 se ha presentado, en cierto grado, como solución a un problema actual, lo cierto es que la elevada tasa de temporalidad en el empleo público no es una novedad. De hecho, como sostienen algunos autores y autoras con los cuales coincido en la opinión, la propia Ley 20/2021 es, en parte, la prueba más evidente del abuso cometido por las Administraciones Públicas durante demasiados años, así como la evidencia de que no existían ni medidas preventivas de abuso de la temporalidad, ni medidas sancionatorias efectivas para combatirlo<sup>17</sup>. Durante décadas, se han cubierto necesidades estructurales en materia de personal a través de relaciones de servicio temporales irregulares o en fraude de ley. Quizás, como afirma GIFREU (2022), precisamente por eso no se ha articulado en el pasado ningún mecanismo sancionador que sea suficientemente disuasorio para revertir esta práctica<sup>18</sup>.

Por tanto, no debemos tratar el problema como coyuntural. Se trata, más bien, de un problema enquistado que ha estado presente desde el período final del franquismo, y se ha ido incrementando hasta llegar a las cifras actuales, sin que, como veremos, ninguna de las medidas adoptadas para solucionarlo hayan sido efectivas. Cierto es que todas las medidas no han sido iguales, y algunas han sido más decididas que otras. Y precisamente de eso trata este trabajo, de averiguar (o al menos intentar adivinar) si estamos ante otra medida decidida que va a tener efectos, o es otra “*patada hacia adelante*”<sup>19</sup>.

El periodo al que nos referimos es de más de 50 años, desde 1970 a 2021. Ayuda a la comprensión histórica del problema su división en dos: antes y después de la aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público en 2007.

---

<sup>17</sup> TERRADILLOS ORMAETXEA (2022): “Estudio de las medidas sancionadoras y reparadoras del abuso en la contratación temporal en el empleo público contempladas en la Ley 20/2021 y en el Real Decreto-Ley 32/2021, con especial referencia a la figura del personal indefinido no fijo”, página 137.

<sup>18</sup> GIFREU FONT (2022): “La estrategia de reducción de la temporalidad en el empleo público en la Ley 20/2021: ¿un bálsamo de fierabrás para erradicar definitivamente las relaciones de interinidad de larga duración o una solución provisional para salir del paso?”, página 95.

<sup>19</sup> Nos referimos con la expresión “patada hacia adelante” a la tendencia a no abordar los problemas de manera decisiva sino, más bien, a adoptar medidas ineficaces que trasladen los mismos al futuro, generalmente complicándolos y agravándolos en el proceso.

Iniciamos nuestro breve recorrido histórico en el año 1964. Aprobada en la época del franquismo, la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964 abrió la puerta a la contratación de funcionarios interinos, lo cual hizo que la temporalidad aumentase hasta niveles muy elevados. Posteriormente, los reales decretos aprobados en 1977 y 1979 permitieron a miles de funcionarios locales ganar fijeza<sup>20</sup>. Le siguieron medidas como la Ley 30/1984, de reforma de la función pública, y distintos procesos de estabilización previstos en leyes de presupuestos. Pero, a pesar de los intentos, no se le pudo poner coto al problema. Todos fracasaron a la larga, y el exceso de temporalidad no sólo se mantuvo, sino que fue creciendo<sup>21</sup>.

En los años que precedieron a la aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público (2007) hubo varias cuestiones de relevancia a tener en cuenta. En 1999 nació la Directiva 1999/70/CE con el objeto, entre otros, de establecer un marco contra el abuso de la temporalidad en las relaciones laborales. Realizaremos un análisis más detallado más adelante, pero sirva como resumen en cuanto a lo que nos interesa, que su no transposición ha sido una de las causas (quizás la fundamental) que nos ha llevado a la situación actual. Cuatro años después, en 2003, un Informe elaborado por el Defensor del Pueblo<sup>22</sup> dio la voz de alarma sobre los excesos que había alcanzado la temporalidad en la Administración. Y en 2004, otro Informe, esta vez del Consejo Económico y Social<sup>23</sup>, incidió en esta cuestión. En ambos informes se realizó un análisis detallado de la cuestión y se aportaron propuestas interesantes para mejorar la situación.

En este contexto, con una tasa de temporalidad desbocada, una nueva Directiva europea sobre el trabajo temporal y varios informes que incidían en el problema aportando propuestas, se llegó a la aprobación del EBEP en 2007. El EBEP incorporó una nueva y única disposición para regular los procesos de consolidación de empleo temporal que se plasmó en la Disposición Transitoria 4ª, permitiendo a las administraciones convocar dichos procesos

<sup>20</sup> Real Decreto 1409/1977 y Real Decreto 263/1979.

<sup>21</sup> GIFREU FONT (2022): “La estrategia de reducción de la temporalidad en el empleo público en la Ley 20/2021: ¿un bálsamo de fierabrás para erradicar definitivamente las relaciones de interinidad de larga duración o una solución provisional para salir del paso?”, página 87.

<sup>22</sup> El Defensor del Pueblo es el Alto Comisionado de las Cortes Generales encargado de defender los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos mediante la supervisión de la actividad de las administraciones públicas españolas. No recibe órdenes ni instrucciones de ninguna autoridad, desempeña sus funciones con independencia e imparcialidad, con autonomía y según su criterio. Puede presentar informes monográficos sobre asuntos que considere graves, urgentes o que requieran especial atención.

<sup>23</sup> El Consejo Económico y Social es un ente de derecho público recogido en el artículo 131, apartado 2, de la Constitución, de carácter consultivo del Gobierno en materia socioeconómica y laboral. Entre sus funciones está elaborar, a solicitud del Gobierno o de sus miembros, o por propia iniciativa, estudios e informes que se relacionen con materias como Economía y Fiscalidad, Relaciones Laborales o Empleo y Seguridad Social.

para plazas dotadas presupuestariamente y que estuviesen ocupadas interina o temporalmente con anterioridad al 1 de enero de 2005. Debemos quedarnos con este dato, ya que como veremos más adelante en este trabajo, es muy parecido a lo aprobado en la actual Ley 20/2021. No obstante, como señala BOLTAINA (2022), diversos elementos se “*conjuraron*” contra este modelo razonable. Entre ellos, una cierta parálisis de muchas Administraciones Públicas en aplicar esta Disposición Transitoria 4ª, por razones muy diversas, generalmente en el ámbito local<sup>24</sup>.

Y así, nos plantamos en el período de 2012 a 2016, en el cual las tasas de reposición<sup>25</sup> aprobadas por el Gobierno del Estado español fueron nulas o insuficientes. En 2017, con la situación ya insostenible y con la presión de los primeros pronunciamientos judiciales europeos que empezaban a sonrojar al Estado español (veremos esta cuestión más adelante), se aprobó un nuevo proceso de estabilización. La Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos del Estado situó como objeto de este proceso las plazas dotadas presupuestariamente y que hubiesen estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2016.

Esto se repite, de nuevo, en 2018, aunque con alguna diferencia. La Ley 6/2018 de 3 de julio de Presupuestos recogió un proceso de estabilización, sin límite porcentual ni numérico en la tasa de reposición, por el que se permitió la convocatoria de “*las plazas de naturaleza estructural que, estando dotadas presupuestariamente, hayan estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2017 en los siguientes sectores y colectivos: personal de los servicios de administración y servicios generales, de investigación, de salud pública e inspección médica así como otros servicios públicos. En las Universidades Públicas, sólo estará incluido el personal de administración y servicios*”. Ni con esas. Todo insuficiente.

Aún se realizó a nivel estatal un último ataque contra el abuso de temporalidad mediante la convocatoria de procesos selectivos de estabilización de empleo público, acordados con los sindicatos y circunscritos a los puestos del personal en situación de

---

<sup>24</sup> BOLTAINA BOSCH (2022): “Un análisis “DAFO” de la Ley 20/2021 de 28 de diciembre de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público: debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades”, página 60.

<sup>25</sup> Porcentaje de vacantes en el empleo público que pueden ser legalmente cubiertas con personal de nuevo ingreso. En otras palabras, es una ratio que mide, de los funcionarios que se jubilan, en porcentaje, los que son suplidos por una persona.

abuso<sup>26</sup>. Pero de tan tímido, de tan mal, y de tan tarde, han acabado resultando insuficientes a todas luces.

Y finalmente, para el año 2021, la Ley de Presupuestos incorporó una prórroga hasta el 31 de diciembre de 2021 de las dos anteriores leyes de presupuestos mencionadas (2017 y 2018). El objetivo era evitar que los tres años previstos para la ejecución de los procesos de estabilización finalizasen en 2020, dando de esta manera un mayor margen de actuación, e incluso permitiendo también aprobar las convocatorias aún no efectuadas.

Podemos concluir que la pasividad normativa del legislador y la elusión de decisiones administrativas firmes para dar cumplimiento a los fines de la Directiva 1999/70/CE han alimentado durante muchos años la bola de nieve de la temporalidad en el empleo público. Una bola de nieve que ha ido creciendo gracias a la perpetuación y consolidación de un modelo, como define GIFREU (2022), “*asentado en buena medida en la sucesión de nombramientos y contratos de interinidad o en su renovación implícita*”<sup>27</sup>.

De esta breve revisión histórica de la temporalidad en el empleo público podemos concluir que estamos ante un problema sistémico y no coyuntural. Un problema que no se ha resuelto con el paso de los años, con una clara elección por la falta de planificación de las ofertas de ocupación pública, y por las facilidades que la contratación temporal otorga al empleador para realizar su selección. Y estas elecciones fáciles también han supuesto el descartar un sistema que asegure la igualdad de oportunidades, tal y como recoge el ordenamiento de la Unión Europea y la propia Constitución Española.

### *2.1.3. Los problemas que provoca la temporalidad*

A la vista de los acontecimientos, y aún por obvio que sea, aunque igual precisamente por ello, merece la pena recordarlo y reflejarlo en el presente trabajo: la alta temporalidad en el empleo público lastra y repercute negativamente en la prestación de servicios públicos estatales. Esta alta temporalidad constituye un problema estructural de primer orden que va en detrimento de la calidad en la prestación de servicios públicos.

Hay que tener en cuenta que la prestación no la llevan a cabo máquinas, sino personas. Y por mucha actitud que tenga, vivir en una situación de inestabilidad laboral

<sup>26</sup> Resolución de 22 de marzo de 2018, de la Secretaría de Estado de Función Pública, por la que se publica el II Acuerdo Gobierno-Sindicatos para la mejora del empleo público y las condiciones de trabajo.

<sup>27</sup> GIFREU FONT (2022), “La estrategia de reducción de la temporalidad en el empleo público en la Ley 20/2021: ¿un bálsamo de fierabrás para erradicar definitivamente las relaciones de interinidad de larga duración o una solución provisional para salir del paso?”, página 79.

puede llegar a afectar a cualquier empleado o empleada, tanto del sector privado como del sector público. Es una ingenuidad esperar, sin dar nada a cambio, que la autoexigencia y el compromiso de un empleado o empleada con un horizonte laboral inestable sea el mismo que quien sabe que, con casi total probabilidad, no va a perder el empleo en años. Quizás en el sector privado, en el que la evaluación del desempeño, las decisiones discrecionales de las jerarquías superiores (encargados o encargadas, dirección, recursos humanos, etc.) o incluso las encuestas de satisfacción de la clientela, pueden ser determinantes para una renovación del contrato o el paso a más estabilidad, pueda pensarse que el personal temporal va a esforzarse, implicarse y trabajar con más denuedo. Pero en el sector público quizás esto no sea así, y el hecho de esforzarse más en el trabajo no es tan determinante a la hora de conseguir la tan ansiada plaza estable, debido a cómo está configurado el acceso al empleo público. No obstante, sea en un caso o en otro, en ambos casos es complicado obviar la “*espada de Damocles*”<sup>28</sup> durante años.

También tiene una alta relevancia la afectación de la temporalidad a la imparcialidad u objetividad de los empleados, pues se saben no inamovibles ante la toma de decisiones.

En definitiva, estamos ante un problema estructural que repercute negativamente en la prestación de unos servicios públicos estables y de calidad, especialmente en sectores estratégicos como la educación, la sanidad y los servicios sociales. Como concluye NEVADO-BATALLA (2021), las necesidades del Estado social y democrático de Derecho sólo pueden ser atendidas adecuadamente a través de empleados públicos cuyo desempeño se realiza de manera estable, y sólo de manera muy excepcional y minoritaria, por empleados en régimen de temporalidad<sup>29</sup>.

## 2.2. Cierta “desarmonización” con Europa

El propio legislador incorpora en el preámbulo de la Ley 20/2021 varias menciones a la lluvia jurisprudencial desde Europa y a la Directiva 1999/70/CE. Según el mismo, “*el escenario descrito ha de completarse con la importante incidencia que la Directiva 1999/70<sup>30</sup> ha tenido y tiene en el ordenamiento jurídico español y, por tanto, en la evolución de la jurisprudencia*”. Esta Directiva tiene por objeto aplicar el Acuerdo Marco sobre el trabajo

<sup>28</sup> La espada de Damocles es definida por el diccionario de la Real Academia Española como “amenaza persistente de un peligro”.

<sup>29</sup> NEVADO-BATALLA MORENO: “La temporalidad en el empleo público como fallo activo en la administración”, página 117.

<sup>30</sup> 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 contrato de duración determinada.

con contrato de duración determinada celebrado el 18 de marzo de 1999. Y este Acuerdo Marco persigue dos grandes objetivos: mejorar la calidad del trabajo de duración determinada garantizando el respeto al principio de no discriminación y establecer un marco para evitar los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada.

Como veremos más adelante, la doctrina que ha fijado el TJUE marca 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”*<sup>31</sup>. Ante esta asfixia del modelo en vigor hasta el momento, la Ley 20/2021 nace para lograr la liberación de tal asfixia.

Pero no es fácil. Ya lo adelantaba FUENTETAJA (2020) tras la primera serie de pronunciamientos europeos al respecto. Este Catedrático de Derecho Administrativo afirmaba que *“no resulta de fácil aplicación al ámbito de las relaciones jurídico-públicas de duración determinada por las deficiencias regulatorias, por la inercia administrativa y por el debate judicial interno originado. Dos respuestas al abuso se han pretendido deducir de este impacto del derecho europeo y que, conforme a los parámetros del derecho de la función pública español, hasta ahora podían considerarse extravagantes: la transformación en fijas de las relaciones funcionariales temporales objeto de abuso y el derecho a indemnización por padecer éste”*<sup>32</sup>.

### 2.2.1. La Directiva 1999/70/CE

El 18 de marzo de 1999, las organizaciones interprofesionales de carácter general Unión de Confederaciones de la Industria y de los Empleadores de Europa (UNICE), Centro Europeo de la Empresa Pública (CEEP) y Confederación Europea de Sindicatos (CES), alcanzaron un Acuerdo Marco sobre el trabajo con contrato de duración determinada. El objetivo específico de este acuerdo era establecer los principios generales y las condiciones mínimas para los contratos de trabajo de duración determinada y, finalmente, mejorar la calidad del trabajo de duración determinada.

---

<sup>31</sup> Penúltimo párrafo del apartado I del Preámbulo de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.

<sup>32</sup> FUENTETAJA PASTOR (2020): “La utilización abusiva de los funcionarios interinos ante el derecho europeo: entre la transformación en funcionarios de carrera y el derecho a indemnización”, página 205.



Este Acuerdo Marco se aplica a través de la Directiva 1999/70/CE, del Consejo de 28 de junio de 1999<sup>33</sup>. Esto significa que obliga a los Estados miembros en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejándoles la elección de la forma y de los medios<sup>34</sup>.

En su cláusula 5 recoge las medidas destinadas a evitar la utilización abusiva de la contratación temporal, y señala que, cuando no existan medidas legales equivalentes para prevenir los abusos, los Estados miembros *“introducirán una o varias de las siguientes medidas:*

- a) *Razones objetivas que justifiquen la renovación de tales contratos o relaciones laborales.*
- b) *La duración máxima total de los sucesivos contratos de trabajo o relaciones laborales de duración determinada.*
- c) *El número de renovaciones de tales contratos o relaciones laborales”.*

Como se puede deducir del propio texto de la Directiva 1999/70/CE, se permite un amplio margen de discrecionalidad a los Estados miembros a la hora de establecer consecuencias jurídicas para quienes incumplan la normativa y abusen en la contratación temporal. El Estado español realizó la transposición de la Directiva 1999/70/CE a través de la Ley 12/2001, de 9 julio, de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad<sup>35</sup>. Se publicó un día después, el 10 de julio de 2001, precisamente el último día del plazo fijado en la Directiva 1999/70/CE para su transposición. Y efectivamente, la Ley 12/2001 incorporó medidas al respecto en el Estatuto de los Trabajadores, pero no hizo mención alguna a la duración máxima de la contratación ni de posibles indemnizaciones con ocasión de la finalización del contrato del personal que presta servicios de manera temporal para la Administración Pública en sus distintas modalidades, ya sea como personal laboral temporal, personal estatutario, personal interino al servicio de la Administración General o personal docente interino. Por tanto, y así es ampliamente defendido, realmente no se realizó una transposición completa, sino que podríamos afirmar que se realizó *“media”* transposición.

---

<sup>33</sup> DOCE L175/43, de 10 de julio de 1999.

<sup>34</sup> Artículo 288 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

<sup>35</sup> Ley 12/2001, de 9 de julio, de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad”. Boletín Oficial del Estado (10 de julio de 2001), páginas 24890 a 24902.

Esta deficiente transposición supuso la continuación de la ausencia de sanciones específicas y concretas en el ordenamiento interno para el personal del sector público. Como explica FERNÁNDEZ (2021), esta ausencia ha causado y sigue causando no pocos quebraderos de cabeza a los interinos en su búsqueda de amparo de la Directiva 1999/70/CE ante los órganos judiciales españoles<sup>36</sup>. Y es que con esta “*media*” transposición, al personal al servicio de la Administración no le ha quedado más remedio que invocar su eficacia directa ante los tribunales mediante “*un largo y apasionante periplo judicial que ha llevado a todo tipo de trabajadores temporales ante juzgados y Tribunales Superiores de Justicia, el Tribunal Supremo y, finalmente, ante el TJUE, que ha cuestionado los propios fundamentos de la gestión de recursos humanos por parte de la Administración española a todos sus niveles*”<sup>37</sup>.

Ante esto, lo primero que se planteó es si quizás la Directiva 1999/70/CE no tiene bajo su paraguas al sector público. La misma no lo menciona de forma expresa, y por tanto, se podría albergar la duda de si la transposición realizada por el Estado español no era deficiente, sino que estábamos ante una transposición completa ya que no era aplicable al personal temporal del sector público. Se planteó la duda ante el TJUE y su respuesta se produjo el 4 de julio de 2006 en la conocida como sentencia Adeneler<sup>38</sup>, que declaró que la Directiva 1999/70/CE y el Acuerdo Marco se aplican igualmente a los contratos y relaciones laborales de duración determinada celebrados por los órganos de la Administración y demás entidades del sector público. En el caso de la Administración del Estado español, una Sentencia del TJUE de 13 de septiembre de 2007<sup>39</sup> colocó definitivamente a este personal bajo el paraguas de la Directiva 1999/70/CE. Quedó confirmada la deficiencia de la transposición, y por tanto quedó pendiente completarla.

### 2.2.2. La jurisprudencia asfixiante

El propio preámbulo de la Ley 20/2021 señala que la sentencia del TJUE 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*”,

---

<sup>36</sup> FERNÁNDEZ, E.M. (2021): “El derecho a la indemnización del personal interino al servicio de la administración española a la luz de la jurisprudencia del TJUE”, página 33.

<sup>37</sup> FERNÁNDEZ, E.M. (2021): “El derecho a la indemnización del personal interino al servicio de la administración española a la luz de la jurisprudencia del TJUE”, página 39.

<sup>38</sup> Asunto C-212/04 Adeneler y otros contra la Agencia Helénica de la Leche (Ellinikos Organismos Galaktos (ELOG)).

<sup>39</sup> Asunto C-307/05, del Cerro Alonso, donde el debate versaba sobre el derecho del personal interino a la percepción de trienios.

reflejándose dicha nueva reflexión en la sentencia en unificación de doctrina por el Tribunal Supremo, Sala de lo Social nº 649/2021, de 28 de junio.

Pero, como hemos apuntado ya, hasta llegar a este punto ha tenido lugar un recorrido judicial de varios años por los tribunales internos y externos. Las resoluciones más importantes o que más trascendencia han tenido al respecto, y que han empujado por fin al legislador a tomar medidas, se empezaron a producir en torno al año 2016. Por tanto, el caso IMIDRA no es ni el primero ni el único “*tirón de orejas*” que desde el TJUE se ha realizado al Estado español. La realidad es que ha sido el TJUE, interpretando y aplicando la Directiva 1999/70/CE al resolver algunas cuestiones prejudiciales elevadas por tribunales españoles, el que ha revolucionado, por así decir, el régimen jurídico del personal interino y temporal en el empleo público<sup>40</sup>.

#### 2.2.2.1. Año 2016

El 14 de septiembre de 2016 se dictaron dos sentencias que hicieron saltar todas las alarmas: la del asunto de Diego Porras<sup>41</sup> y la de los asuntos acumulados Martínez Andrés<sup>42</sup> y Castrejana López<sup>43</sup>. Eso sí, “*alarmas*” para unos y unas, “*ilusiones*” para otros y otras.

En el asunto de Ana de Diego Porras, lo que denunció la trabajadora es que no tuvo indemnización después de concatenar varios contratos de sustitución sirviendo al Ministerio de Defensa. El Tribunal Superior de Justicia de Madrid planteó la cuestión prejudicial<sup>44</sup> al TJUE el 22 de diciembre de 2014, que terminó pronunciando que “*el mero hecho de que este trabajador haya prestado sus servicios en virtud de un contrato de interinidad no puede constituir una razón objetiva que permita justificar la negativa a que dicho trabajador tenga derecho a la mencionada indemnización*”. Es decir, la trabajadora pasó de no tener derecho a una indemnización a ver reconocida a su favor la indemnización de veinte días por año de

---

<sup>40</sup> SÁNCHEZ MORÓN (2019): “La consagración del funcionario interino indefinido”, página 226.

<sup>41</sup> Asunto C-596/14, de Diego Porras I.

<sup>42</sup> Asunto C-184/15, Martínez Andrés.

<sup>43</sup> Asunto C-197/15, Castrejana López.

<sup>44</sup> Para garantizar la aplicación efectiva y homogénea de la legislación de la Unión Europea y evitar interpretaciones divergentes, los jueces nacionales pueden, y a veces deben, dirigirse al Tribunal de Justicia de la Unión Europea para solicitarle que precise una cuestión de interpretación del Derecho de la Unión, a fin de poder, por ejemplo, comprobar la conformidad de la normativa nacional con este Derecho. Esto es lo que se conoce como cuestión prejudicial. El Tribunal de Justicia no responde mediante un mero dictamen, sino mediante una sentencia o un auto motivado. El órgano jurisdiccional nacional destinatario está vinculado por la interpretación efectuada a la hora de resolver el litigio que se le ha planteado. La sentencia del Tribunal de Justicia vincula asimismo al resto de los órganos jurisdiccionales nacionales que conozcan de un problema idéntico.

servicio.

Esta sentencia provocó lo que se ha denominado como “*un terremoto que sacudió hasta los cimientos las sedes de Ministerios, Consejerías y Ayuntamientos*”<sup>45</sup>. El conjunto de las Administraciones se empezó a preguntar, y a temer, sobre la obligatoriedad de tener que pagar una indemnización a los interinos cada vez que finalizaran sus contratos. Pero lo mismo que provocó la “*alarma*” dentro de la Administración, provocó un “*tsunami de ilusión*” entre los trabajadores y trabajadoras temporales que, de manera casi inmediata, comenzaron a reclamar sus indemnizaciones.

No obstante, la Abogacía del Estado planteó un recurso de casación para la unificación de doctrina ante la Sala de lo Social del Tribunal Supremo. Motivó la presentación de tal recurso en la colisión entre el TJUE<sup>46</sup> y la legislación interna, ya que el TJUE establecía una indemnización en el caso de finalización de un contrato de interinidad, aún siendo por causas objetivas, y en cambio la normativa interna no recogía tal indemnización en ningún caso.

En cuanto a los asuntos Martínez Andrés y Castrejana López, en el primero de ellos se enjuició el caso de una empleada que prestó servicios como personal estatutario en el Servicio Vasco de Salud-Osakidetza desde el año 1994, con distintos nombramientos y prórrogas, hasta que fue cesada en 2012, y en el segundo el interesado obtuvo un nombramiento de funcionario interino del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz para la ejecución de un programa temporal que, sin embargo, se fue prorrogando año tras año hasta diciembre de 2012.

Tras ser denegadas sus peticiones en primera instancia, y recurrir ante el TSJ del País Vasco, este último decidió elevar cuestión prejudicial ante el TJUE. La sentencia del TJUE consideró que asimilar el personal que presta servicios para las Administraciones Públicas a la figura de trabajadores indefinidos no fijos, con arreglo a la jurisprudencia nacional existente, “*podría ser una medida apta para sancionar la utilización abusiva de los contratos de trabajo de duración determinada y eliminar las consecuencias de la infracción de lo dispuesto en el Acuerdo Marco*”. El TJUE, en resumen, afirmó que la Directiva 1999/70/CE se oponía a que, en virtud de las normas nacionales, se reconociese al personal laboral el derecho al mantenimiento de la relación laboral, mientras que, con carácter general,

<sup>45</sup> FERNÁNDEZ, E.M. (2021): “El derecho a la indemnización del personal interino al servicio de la administración española a la luz de la jurisprudencia del TJUE”, página 47.

<sup>46</sup> Asunto C-596/14, de Diego Porras I.

no se reconociese ese derecho al personal funcionario interino, devolviendo la pelota al tejado de los juzgados nacionales al terminar añadiendo la condicional de “*a menos que exista una medida eficaz en el ordenamiento jurídico nacional para sancionar los abusos cometidos respecto de dicho personal, lo que incumbe al juez nacional comprobar*”.

En base a esta resolución del TJUE, la cual tuvo un gran impacto jurídico, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ del País Vasco dictó sendas sentencias el 12 de diciembre de 2016, declarando que la solución consiste en aplicar la misma jurisprudencia que los tribunales del Orden Social vienen estableciendo para el caso de la contratación abusiva de personal laboral. Por tanto, los trabajadores debían continuar vinculados a la Administración como personal indefinido no fijo hasta que la plaza se amortizase o se cubriese por los cauces legales establecidos.

No obstante, al igual que el caso de Diego Porras, estas sentencias fueron recurridas casacionalmente ante el Tribunal Supremo.

Mientras tanto, concretamente el 21 de diciembre de 2016, el Juzgado de lo Social nº 33 de Madrid conoció de la demanda de una trabajadora contratada por la modalidad de contrato de interinidad para cobertura de vacante. Cuando se ocupó la vacante como consecuencia del correspondiente proceso selectivo, el contrato fue finalizado sin indemnización. El juzgado madrileño planteó la cuestión al TJUE<sup>47</sup>, cuya sentencia, adelantamos, dará un giro radical al planteamiento de estas sentencias de 2016. Hablamos del asunto Montero Mateos.

#### 2.2.2.2. Año 2017

Este año no tuvo sentencias relevantes para el estudio, y se produjo una calma tensa a la espera de resolución de los recursos casacionales y de respuestas ante alguna cuestión prejudicial de interés. Precisamente, este año 2017, el TS admitió el recurso que, como hemos explicado anteriormente, la Abogacía del Estado había interpuesto en el asunto de Diego Porras, pero sin embargo acordó elevar petición de decisión prejudicial al TJUE en Auto de fecha 25 de octubre de 2017.

#### 2.2.2.3. Año 2018

Habíamos dejado pendiente de respuesta la cuestión prejudicial planteada en

---

<sup>47</sup> Asunto C-677/16, Montero Mateos.

diciembre de 2016 en el asunto Montero Mateos. El 5 de junio de 2018 se hizo pública la sentencia del TJUE, dando un giro radical al planteamiento. En este caso, admite las “*causas objetivas*” de finalización de contrato, admitiendo la posibilidad de distinción de trato al respecto de una indemnización para los trabajadores temporales y los fijos.

Básicamente, según explica FERNÁNDEZ (2021), esta sentencia viene a decir que el objeto de la indemnización por despido es compensar el carácter imprevisto de la ruptura de la relación laboral y la frustración de las expectativas legítimas que el trabajador podría albergar en lo que respecta a la estabilidad de la relación laboral. Tal circunstancia no se da en el caso del interino al servicio de la Administración, que es consciente, desde el momento en que se inicia su relación con la Administración, que esta será temporal<sup>48</sup>.

El “*varapalo*”<sup>49</sup> al colectivo de interinos fue notable. Injusto en mi opinión, ya que obviamente que cualquier trabajador temporal, en el momento de iniciar la relación, presupone que la misma tendrá, tarde o temprano, final. Pero la perpetuación de la relación laboral más allá de lo legal tiene como único responsable al empleador. Considero que es tremendamente injusto que no exista ninguna responsabilidad para ese empleador tras haber incumplido la normativa. Y lo es más cuando, además de no haber responsabilidad para una parte, tampoco haya compensación ninguna para la otra.

Pero aunque había sido un duro golpe, se seguían planteando cuestiones prejudiciales ante el TJUE. Solo tres días después, el 8 de junio de 2018, el juzgado de lo contencioso administrativo nº 14 de Madrid planteó varias de ellas. El objetivo de una de ellas, advirtiendo el obstáculo que existía para que la fijeza pudiera ser posible, era buscar una posible sanción equivalente sobre la que no recayesen impedimentos en el Derecho nacional y así poder considerarla adecuada<sup>50</sup>.

Recordemos que las sentencias del 2016, “*alarmantes*” por un lado e “*ilusionantes*” por otro, estaban pendientes de recurso ante el TS. Pues bien, el 26 de septiembre de 2018, y sin haber realizado cuestiones prejudiciales al TJUE, el TS resolvió dichos recursos sobre los asuntos Martínez Andrés<sup>51</sup> y Castrejana López<sup>52</sup>. En primer lugar, reconoció el abuso de

---

<sup>48</sup> FERNÁNDEZ E.M. (2021): “El derecho a la indemnización del personal interino al servicio de la administración española a la luz de la jurisprudencia del TJUE”, página 54.

<sup>49</sup> Contratiempo, disgusto o daño que una persona recibe en sus intereses.

<sup>50</sup> Asunto C-429/18, Fernández Álvarez.

<sup>51</sup> STSC núm. 1425/2018, de 26 de septiembre, recurso de casación nº 785/2017.

<sup>52</sup> STSC núm. 1426/2018, de 26 de septiembre, recurso de casación nº 1305/2017.

temporalidad en ambos casos. Pero, en segundo lugar, rechazó la conversión del trabajador víctima de abuso en indefinido no fijo y, aunque en la práctica sería lo mismo, afirmó que la relación queda en “*la subsistencia y continuación de tal relación de empleo, con todos los derechos profesionales y económicos inherentes a ella*” hasta que la Administración la amortizara o la cubriera de manera definitiva siguiendo los cauces legales establecidos al efecto. Se trataba, pues, de una solución híbrida que no parecía diferenciarse demasiado a la situación de la que partían los demandantes, que veían como su relación de interinidad se perpetuaba sin vislumbrar una solución definitiva.

Lo interesante de la resolución de estos dos casos es que reconoció el derecho a indemnización de los afectados por la utilización abusiva de los nombramientos temporales. Pero no lo puso nada fácil y obligó al trabajador a acudir a la vía judicial para acreditar el abuso en la contratación, y sin garantizar soluciones homogéneas ni en cuanto al propio reconocimiento ni en cuanto a su cuantía. Lo que dijo la sentencia es que el reconocimiento y cuantía dependen de las circunstancias singulares del caso y de la determinación, concreción y acreditación de los daños y perjuicios sufridos. Es un “*sí, pero...*”, una nueva barrera tras haber superado una previa, y podemos aventurarnos a decir que más alta, debido a la complejidad de poder justificar esos daños y perjuicios sufridos. Y, sobre todo, tras la resolución del asunto Montero Mateos, un segundo golpe a la línea de flotación de las ilusiones del personal interino en situación de abuso de temporalidad.

Aunque parecía que la controversia estaba acabada, nada más lejos de la realidad. Todavía quedaba suficiente año 2018 para que se produjeran novedades, y así fue. Aunque más que novedades, fue la constatación del fracaso del personal interino en su búsqueda de amparo. El 21 de noviembre de 2018, cinco meses después del asunto Montero Mateos y con el asunto Martínez Andrés y Castrejana López todavía “*caliente*”, el TJUE respondió a las cuestiones prejudiciales planteadas por el TS en el recurso de casación de 2017 por el asunto de Diego Porras.

El TJUE admitió las tesis del Gobierno del Estado español, según las cuales existe una diferencia entre la previsibilidad de la finalización de un contrato temporal frente a la imprevisibilidad en un contrato indefinido, y por tanto esta diferencia es la que permite la diferencia de trato prohibida en la cláusula 4 del Acuerdo Marco<sup>53</sup>. Esto supuso un tremendo

---

<sup>53</sup> La cláusula 4 del Acuerdo Marco, sobre el principio de no discriminación, dice en su punto 1: “*Por lo que respecta a las condiciones de trabajo, no podrá tratarse a los trabajadores con un contrato de duración determinada de una manera menos favorable que a los trabajadores fijos comparables por el mero hecho de tener un contrato de duración determinada, a menos que se justifique un trato diferente por razones objetivas*”.

jarro de agua fría para las altísimas expectativas del personal interino al servicio de la Administración, ya que miles de trabajadores y trabajadoras habían depositado enormes esperanzas en la famosa sentencia de Diego Porras de septiembre de 2016, y dos años después<sup>54</sup> la veían corregida, y de qué manera.

El TJUE también respondió, por ser cuestión prejudicial presentada, sobre si la cuantía de doce días por año de servicio es apropiada para sancionar el abuso de temporalidad<sup>55</sup>. Aunque no se quiso mostrar tajante en la respuesta, y devolvió la pelota al TS afirmando que era éste último quien debía *“apreciar en qué medida los requisitos de aplicación y la ejecución efectiva de las disposiciones pertinentes del Derecho interno hacen que estas constituyan una medida apropiada para prevenir y, en su caso, sancionar el uso abusivo de sucesivos contratos o relaciones de duración determinada[...]”*, sí eliminó como posibilidad esta indemnización. Concretamente, la sentencia dijo que *“el abono de una indemnización por extinción de contrato, como la contemplada en el artículo 49, apartado 1, letra c), del ET, no permite alcanzar el objetivo perseguido por la cláusula 5 del Acuerdo Marco”*<sup>56</sup>.

#### 2.2.2.4. Año 2019

Tras esta contestación del TJUE a las cuestiones prejudiciales planteadas en el asunto de Diego Porras, el TS dictó sentencia el 13 de marzo de 2019<sup>57</sup>, resolviendo así el recurso de casación para la unificación de doctrina con un rechazo total a la posibilidad de obtener una indemnización por finalización del contrato de interinidad. El TS afirmó en la sentencia que *“la mera imposición de una indemnización, como la establecida para los otros contratos temporales, no sólo no constituye una sanción por el uso abusivo, sino que ni siquiera posee, por sí sola, el efecto disuasorio frente a esa utilización abusiva de la contratación temporal en tanto que la misma, precisamente por partir de la regularidad de estos contratos, se configura como una indemnización inferior a la que se reconocería al contrato temporal fraudulento”*<sup>58</sup>. Y continúa afirmando que *“la medida adoptada en nuestro ordenamiento nacional para satisfacer la obligación de la cláusula 5 de la Directiva se halla en la*

---

<sup>54</sup> 21 de noviembre de 2018.

<sup>55</sup> La cuantía indemnizatoria de 12 días por año es la señalada para la finalización de los contratos temporales en el Estatuto de los Trabajadores (excepto en el contrato formativo y el de duración determinada por sustitución).

<sup>56</sup> Este artículo se refiere a la indemnización de 12 días por año ya comentada.

<sup>57</sup> STSS núm. 207/2019, de 13 de marzo, recurso de casación para la unificación de doctrina 3970/2016.

<sup>58</sup> Se refiere aquí a la indemnización de 12 días de salario por cada año de servicio, recogida en el artículo 49.1.c del Estatuto de los Trabajadores para la finalización de los contratos temporales.



*conversión en indefinido de todo contrato celebrado de modo abusivo o en fraude de ley, lo que provoca una sanción para el empresario mucho más gravosa que la de la indemnización de 12 días”.*

Con estas sentencias el TS puso orden, pero no paz, pues no acallaron el debate. Algunos jueces y tribunales, insatisfechos con la doctrina que estableció el TS, acudieron nuevamente al TJUE, incluso trascendiendo cualitativamente el debate doctrinal y social al reivindicar, no ya la transformación de las relaciones de interinidad en indefinidas no fijas, sino directamente el reconocimiento como funcionarios y funcionarias de carrera<sup>59</sup>. Así, el 23 de septiembre de 2019, el TSJ de Madrid planteó una cuestión prejudicial ante el TJUE que, aunque en apariencia era otra más, se iba a convertir en determinante. Se trata del Asunto C-726/19: el caso IMIDRA.

#### 2.2.2.5. Año 2020

Entre una y otra resolución del TJUE y del TS, y como ya podemos intuir a estas alturas, se iban sucediendo las cuestiones prejudiciales planteadas por los tribunales internos ante el TJUE. El problema ya tenía una cierta magnitud y era acuciante la búsqueda de seguridad ante la cada vez más sensible ausencia de normativa interna al respecto.

El 22 de enero de 2020, el TJUE dictó sentencia resolviendo las cuestiones prejudiciales que el Juzgado de lo Contencioso-administrativo de Madrid había planteado en febrero de 2018<sup>60</sup>. Esta sentencia del TJUE supuso, de nuevo, un cambio. En el momento del planteamiento de las cuestiones, el TJUE no había respondido al asunto Montero Mateos, donde admitió la posibilidad de distinción de trato al respecto de una indemnización para los trabajadores temporales y los fijos. Y después vino la sentencia del Tribunal Supremo. Por lo tanto, era esperable que ahora el TJUE no iba a seguir el camino iniciado con el asunto de Diego Porras, donde sí había reconocido el derecho a indemnización. Efectivamente, Almudena Baldonado Martín, funcionaria interina al servicio del Ayuntamiento de Madrid durante siete años que cesó al incorporarse al puesto un funcionario de carrera<sup>61</sup>, vio truncadas sus esperanzas de obtener una indemnización, y con ella todo el personal interino en su misma situación.

---

<sup>59</sup> FUENTETAJA PASTOR (2020): “La utilización abusiva de los funcionarios interinos ante el derecho europeo: entre la transformación en funcionarios de carrera y el derecho a indemnización”, página 212.

<sup>60</sup> Asunto C-177/18, Baldonado Martín.

<sup>61</sup> De acuerdo con el artículo 10.3 del EBEP, al finalizar la causa que dio lugar a su nombramiento.

Es importante el asunto Baldonado Martín por dos cuestiones. La primera es porque el planteamiento de la funcionaria era que la indemnización prevista en el ET para el caso de extinción del contrato por causas objetivas, a razón de veinte días de salario por cada año de servicio, tiene por objeto aplicar la cláusula 5 del Acuerdo Marco y es, por tanto, una actuación del Estado que aplica el Derecho de la Unión y, por ende, ha de interpretarse y aplicarse de acuerdo con la Carta de Derechos Fundamentales<sup>62</sup>. Pero ni el TJUE ni el Estado español opinaron igual.

La segunda porque una de las cuestiones prejudiciales planteadas por el Juzgado de lo contencioso nº 14 de Madrid era si sería acorde con los objetivos perseguidos por la Directiva 1999/70/CE, como medida para prevenir el abuso y eliminar la consecuencia de la infracción del Derecho de la Unión, en caso de que el empleador no dé fijeza a la trabajadora, reconocer a su favor una indemnización equiparable a la de despido improcedente<sup>63</sup>. El TJUE no resolvió esta cuestión porque, directamente, encontró causa de inadmisión. Por tanto, dejó sin resolver la posibilidad de que la indemnización por despido improcedente pudiera ser una solución adecuada. Y esto es importante, como veremos más adelante en el trabajo, ya que se siguieron y se siguen planteando cuestiones prejudiciales en el mismo sentido.

El 19 de marzo de 2020, tan solo dos meses después de que el personal interino viera truncadas sus esperanzas con la sentencia de Baldonado Martín, el TJUE respondió al asunto Fernández Álvarez<sup>64</sup>, cuyas cuestiones prejudiciales se habían planteado en 2018, justo tres días después de la respuesta al asunto Montero Mateos. Con las cuestiones prejudiciales planteadas, el juzgado de lo contencioso administrativo nº 14 de Madrid buscaba una solución acorde con el ordenamiento nacional y distinta a la fijeza, pero que sancionase el abuso de temporalidad. El TJUE, con su respuesta, volvió a poner la pelota en el tejado de los juzgados nacionales, afirmando que correspondía a éstos determinar si la medida consistente en la concesión de una indemnización equivalente a la abonada en caso de despido improcedente era adecuada para prevenir y, en su caso, sancionar el abuso de temporalidad.

En esta sentencia, el TJUE señala que la organización, dentro de los plazos exigidos, de procesos selectivos para la provisión definitiva de las plazas ocupadas por empleados públicos temporales, es una medida “*adecuada para evitar que se perpetúe la situación de*

---

<sup>62</sup> FERNÁNDEZ, E.M. (2021): “El derecho a la indemnización del personal interino al servicio de la administración española a la luz de la jurisprudencia del TJUE”, página 67.

<sup>63</sup> Indemnización prevista en el artículo 56 del ET, siendo la misma la más elevada de dicha norma.

<sup>64</sup> Sentencia del TJUE de 19 de marzo de 2020, asuntos acumulados C-103/18 (Sánchez Ruiz) y C-429/18 (Fernández Álvarez).

*precariedad de dichos empleados, al garantizar que las plazas que ocupan se cubran rápidamente de manera definitiva” y “puede prevenir los abusos derivados de la utilización de sucesivos nombramientos de duración determinada”. Pero a continuación, y aquí viene el “tirón de orejas”<sup>65</sup> importante al Estado español, señala que “pese a que la normativa aplicable en los litigios principales establece plazos concretos para la organización de tales procedimientos, en realidad dichos plazos no se respetan y estos procesos son poco frecuentes”<sup>66</sup>. Por tanto, el TJUE concluye que si estos plazos concretos establecidos en el artículo 70.1 del EBEP<sup>67</sup> no se cumplen, y siendo los mismos un instrumento para prevenir la utilización abusiva de la contratación temporal, “dicha normativa tampoco resulta adecuada para sancionar debidamente la utilización abusiva de tales relaciones de servicio ni para eliminar las consecuencias de la infracción del Derecho de la Unión, ya que, como han indicado los juzgados remitentes, su aplicación no tendría ningún efecto negativo para ese empleador”<sup>68</sup>.*

En definitiva, el TJUE cerró la opción a que del derecho europeo se derivase la posibilidad de transformar en funcionarios de carrera a los funcionarios interinos objeto de abuso. Pero, con su argumentación, abrió una nueva puerta a la conflictividad ante los tribunales internos al discurrir, en su motivación, sobre la consideración de una eventual indemnización a aquellos funcionarios interinos como medida sancionadora adecuada al abuso padecido. De hecho, como explica FUENTETAJA (2020), las interpretaciones apresuradas e interesadas de esta sentencia concluyeron que el TJUE reconocía a los funcionarios interinos objeto de abuso el derecho a una indemnización por el mismo. No es eso, sin embargo, lo que se desprende ni de la propia sentencia ni de la consolidada jurisprudencia del TJUE<sup>69</sup>.

Llegados a este punto, se hace necesario realizar un breve resumen de lo sucedido desde 2016 para entender los vaivenes jurisprudenciales y el punto en el que entramos en el año en el que se aprueba la Ley 20/2021.

En 2016, el TJUE abre la opción al percibo de una indemnización de veinte días por

---

<sup>65</sup> Esta expresión significa llamar la atención a alguien por hacer algo malo.

<sup>66</sup> Apartados 94, 95 y 96 de la Sentencia TJUE de 19 de marzo de 2020, asuntos acumulados C-103/18 y C-429/18.

<sup>67</sup> Se refiere a lo regulado en el Artículo 70.1 del EBEP, que establece que la ejecución de la oferta de empleo público o instrumento similar deberá desarrollarse dentro del plazo improrrogable de tres años.

<sup>68</sup> Apartado 97 de la Sentencia TJUE de 19 de marzo de 2020, asuntos acumulados C-103/18 y C-429/18.

<sup>69</sup> FUENTETAJA PASTOR (2020): “La utilización abusiva de los funcionarios interinos ante el derecho europeo: entre la transformación en funcionarios de carrera y el derecho a indemnización”, página 223.

año en el asunto de Diego Porras y al paso a la condición de indefinidos no fijos en los asuntos Martínez Andrés y Castrejana López. Estas sentencias fueron recurridas ante el Tribunal Supremo.

En 2018, el TJUE da un giro y cierra la opción de la indemnización en el asunto Montero Mateos. Y el TS resuelve los recursos de Martínez Andrés y Castrejana López, no declarándolos indefinidos no fijos, pero dando una solución parecida (la subsistencia y continuación de la relación de empleo hasta que la Administración la amortice o la cubra de manera definitiva siguiendo los cauces legales establecidos al efecto), y sí reconociendo una indemnización, pero no en la forma prevista en el Orden Social, sino con la necesidad de justificar la cuantía en base a los daños y perjuicios ocasionados, más cercano esto a la forma de proceder en los casos de responsabilidad patrimonial<sup>70</sup>.

También en 2018, el TJUE responde de nuevo sobre el asunto de Diego Porras, y esta vez restringe la opción al percibo de una indemnización, instando a que sean los tribunales internos los que lo decidan, pero eso sí, en caso afirmativo, dejando claro que una indemnización de 12 días por año no es suficiente.

En 2019, y enlazado con lo dicho en el párrafo anterior, el TS rechaza definitivamente la posibilidad del abono de una indemnización en el asunto de Diego Porras. Pero no se obtiene la paz definitiva, y se siguen planteando cuestiones prejudiciales, esta vez en torno a la posibilidad de una indemnización mayor (la regulada para el despido improcedente en el orden social) como medida sancionadora contra el abuso de temporalidad.

En 2020, el TJUE no cierra esta posibilidad de indemnización equivalente a la del despido improcedente, y suma la negativa a que la fijeza sea una opción que cumpla los objetivos de la Directiva 1999/70/CE ya que no supone ninguna carga para el empleador.

Llegados a este punto, a finales del año 2020, Orden Social y Orden Contencioso daban una diferente solución a un mismo mal endémico. Mientras que el trabajador o trabajadora temporal sujeto al Estatuto de los Trabajadores víctima de abuso, ve su contrato convertido en indefinido no fijo, el personal interino sujeto al Estatuto Básico del Empleado

---

<sup>70</sup> La responsabilidad patrimonial es la obligación de las Administraciones Públicas de indemnizar a los particulares por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos siempre que dicha lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos (salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar conforme a derecho). Su régimen jurídico se encuentra recogido en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), y en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

Público tiene que litigar por el reconocimiento de una indemnización de una todavía indeterminada cuantía<sup>71</sup>.

#### 2.2.2.6. Año 2021

El 3 de junio de 2021, el TJUE dicta sentencia en el caso IMIDRA, dando respuesta a las cuestiones prejudiciales planteadas por el TSJ de Madrid en septiembre de 2019. A mi entender, esta sentencia da la vuelta de tuerca definitiva, logrando incrementar la presión al legislador español de una forma tal que, irremediabilmente, se ve obligado a actuar. Esto traerá como consecuencia la aprobación del Real Decreto-ley 14/2021 y su posterior tramitación como ley para aprobar lo que será la Ley 20/2021.

El conflicto del caso IMIDRA se refiere a una trabajadora interina por vacante de la Comunidad de Madrid que fue cesada por cobertura reglamentaria de la plaza. La trabajadora inició su relación laboral en 2003, se prorrogó en 2008, y finalmente cesó en 2016. En total, su relación laboral de interinidad duró trece años.

En respuesta a las cuestiones prejudiciales, el TJUE ahora dice que la figura del indefinido no fijo sí puede ser una medida *“apta para sancionar la utilización abusiva de los contratos de trabajo de duración determinada y eliminar las consecuencias de la infracción de lo dispuesto en el Acuerdo Marco”*. Dice que el Derecho de la Unión Europea *“se opone a una normativa nacional, tal y como ha sido interpretada por la jurisprudencia nacional, que (...) prohíbe tanto la asimilación de esos trabajadores a “trabajadores indefinidos no fijos” como la concesión de una indemnización a esos mismos trabajadores”*.

Con esta consideración, el TJUE incurre en una cierta argumentación *“circular”* o, según se mire, ha acabado contradiciéndose<sup>72</sup>. Y además, obliga a rectificar la jurisprudencia del TS en el sentido de que la mera prolongación, sin horizonte fijo, de una interinidad por vacante ya es incompatible con la Directiva 1999/70/CE<sup>73</sup>.

Efectivamente, el mismo mes, el 28 de junio de 2021, el TS dictó sentencia<sup>74</sup> sobre el caso de una trabajadora interina por vacante durante doce años en el Patronato de la

---

<sup>71</sup> FERNÁNDEZ, E.M. (2021): “El derecho a la indemnización del personal interino al servicio de la administración española a la luz de la jurisprudencia del TJUE”, página 85.

<sup>72</sup> BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ (2021): “Las medidas para reducir el empleo público temporal a la luz del asunto IMIDRA y del RD-Ley 14/2021”, página 66.

<sup>73</sup> SEMPERE NAVARRO (2021): “Interinidad por vacante de larga duración (Caso IMIDRA)”, página 1.

<sup>74</sup> STSS núm. 649/2021, de 28 de junio, recurso de casación nº 3263/2019.

Alhambra y el Generalife, aplicando por primera vez la doctrina recién emanada del TJUE en el caso IMIDRA. En la sentencia, el TS admite el abuso independientemente de si ha habido un solo contrato alargado irregularmente o un sucesión de los mismos, rechaza la justificación por motivos económicos<sup>75</sup> de la extensión temporal de la interinidad por vacante, acepta la figura del indefinido no fijo para combatir el abuso, fija en tres años el plazo máximo para la interinidad por vacante y reconoce la indemnización de veinte días por año de servicio con máximo de doce mensualidades. Como explica BELTRÁN DE HEREDIA (2021), a partir de este momento la cascada de sentencias reiterando esta doctrina del 28 de junio de 2021 fue abrumadora: más de sesenta sentencias hasta el 30 de septiembre de 2021<sup>76</sup>.

Hasta aquí llega la jurisprudencia previa a la aprobación del Real Decreto-ley 14/2021 el 6 de julio de 2021, apenas ocho días después de la sentencia del TS del caso IMIDRA, y que posteriormente se tramitará como ley de forma urgente dando como resultado la Ley 20/2021. No obstante, como veremos en apartados posteriores, el caso IMIDRA acentuó la urgencia de la necesidad de un cambio legislativo, pero el mismo ya se estaba negociando y trabajando desde hacía varios meses.

Como se puede observar de este recorrido por las sentencias más relevantes en la materia durante estos años (es la punta del iceberg, ya que el conjunto de sentencias de órganos periféricos ha sido abrumadora durante este período), la conflictividad judicial en los tribunales ha sido grande. Y además, ha trascendido el ámbito interno al haberse cuestionado prejudicialmente al Tribunal de Justicia de la Unión Europea si el derecho de la función pública español permite responder a las situaciones abusivas constatadas. Según apunta FUENTETAJA (2020), una de las características singulares de estas cuestiones prejudiciales es que han pretendido intencionadamente desbordar el ordenamiento interno al amparo del derecho europeo, conscientes de que el interno no establece mecanismos sancionadores a los abusos. Para ello, *“no solo han llevado a cabo una lectura reduccionista de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, sino que también han intentado forzar a este a declarar consecuencias jurídicas que ni le corresponde concluir ni el ordenamiento positivo interno prevé”*<sup>77</sup>.

Por tanto, podemos concluir que han sido los órganos jurisdiccionales del Estado

---

<sup>75</sup> Por la contención presupuestaria derivada de la crisis de 2008.

<sup>76</sup> Fecha de recepción del original de su trabajo, BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ (2021): “Las medidas para reducir el empleo público temporal a la luz del asunto IMIDRA y del RD-Ley 14/2021”.

<sup>77</sup> FUENTETAJA PASTOR (2020), página 205.

español, guiados por la interpretación vinculante del TJUE en respuesta a sus cuestiones prejudiciales, los que, en ausencia de una legislación “*ad hoc*” en el ordenamiento jurídico español que sancionase el abuso de sucesivos contratos o relaciones laborales de larga duración en los términos de la cláusula 5ª del Acuerdo Marco, han avanzado en la búsqueda de soluciones que presentaran garantías efectivas de protección del trabajador para poner coto y sancionar debidamente la utilización abusiva de la temporalidad en el sector público. Entre estas soluciones buscadas se han encontrado con medidas, de talante pretendidamente disuasorio, reparador o sancionador, como una indemnización al cese de la relación, la conversión del personal temporal abusado en indefinido no fijo o, con carácter minoritario y en concurrencia de ciertos requisitos, el reconocimiento de la fijeza<sup>78</sup>.

---

<sup>78</sup> GIFREU FONT (2022): “La estrategia de reducción de la temporalidad en el empleo público en la Ley 20/2021: ¿un bálsamo de fierabrás para erradicar definitivamente las relaciones de interinidad de larga duración o una solución provisional para salir del paso?”, página 95.

### 3. EL PROCESO DE CREACIÓN DE LA LEY 20/2021

Según explica el legislador en el preámbulo de la Ley 20/2021, la misma “*es fruto de un intenso y sostenido diálogo*”. La Conferencia Sectorial de Administración Pública<sup>79</sup>, en sus reuniones de 11 de junio y 21 de septiembre de 2020, ya puso de manifiesto la necesidad de “*abordar la modificación de la normativa para alinearla con las exigencias de la aplicación del Acuerdo Marco a la vista de la jurisprudencia europea*”. Esta propuesta de modificación, que se materializó en el Real Decreto-ley 14/2021 y posteriormente en la Ley 20/2021, se negoció con las organizaciones sindicales presentes en la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas<sup>80</sup>, firmándose un Acuerdo<sup>81</sup> el 5 de julio de 2021.

#### 3.1. Publicación del Real Decreto-ley 14/2021

El 7 de julio de 2021 fue publicado el Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, habiendo sido aprobado en el Consejo de Ministros el día de antes, el 6 de julio de 2021. Las medidas que contiene este RD-ley terminarán siendo recogidas en su totalidad en la Ley 20/2021, siendo esta última norma el resultado de sumar algunas cláusulas del RD-ley en su tramitación como Ley. Por tanto, analizaremos las medidas más adelante, cuando analicemos la Ley 20/2021.

El 21 de julio fue convalidado este RD-ley por el Congreso de los Diputados, en una ajustada votación en el hemiciclo con el resultado de 170 a favor y 169 en contra, y gracias a que una diputada disconforme, médica funcionaria de carrera, se ausentó para no votar en contra. Lo relevante para el objeto de este estudio no es el resultado de la votación, sino los compromisos que se adquirieron por parte del Gobierno para conseguir la convalidación. Estos compromisos se resumen en el inicio del trámite parlamentario como Ley, de forma urgente, para que hubiese una nueva norma legal sustituyese al RD-ley, introduciendo

---

<sup>79</sup> La Conferencia Sectorial de Administración Pública es el órgano de cooperación en materia de administración pública de la Administración General del Estado, de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, de las ciudades de Ceuta y Melilla, y de la Administración Local, cuyos representantes serán designados por la Federación Española de Municipios y Provincias, como asociación de entidades locales de ámbito estatal con mayor implantación.

<sup>80</sup> Artículo 36.1. del EBEP. La Mesa está presidida por la Administración General del Estado y cuenta con representantes de las Comunidades Autónomas, de las ciudades de Ceuta y Melilla y de la Federación Española de Municipios y Provincias, en función de las materias a negociar. También tienen representación las organizaciones sindicales, estando legitimadas para formar parte de la mismas aquellas consideradas como más representativas según la LOLS, que en el momento objeto de este trabajo son CCOO, UGT, CSIF, CIG y ELA.

<sup>81</sup> El acuerdo fue suscrito por el ministro de Política Territorial y Función Pública, Miquel Iceta, y los sindicatos CCOO, UGT y CSIF.



opciones de estabilización muchísimo más flexibles y generosas que las inicialmente previstas. Unas opciones que infundían cierto temor a los sindicatos firmantes por el riesgo de inconstitucionalidad de las mismas al tratarse de un concurso de méritos sin fase de oposición<sup>82</sup>.

### **3.2. Cambios durante la tramitación de urgencia de la Ley 20/2021**

Entre julio y diciembre de 2021 se produjo una tortuosa tramitación parlamentaria, en donde hubo muchas idas y venidas para lograr un texto final con una mayoría de votos favorables, logrando el apoyo de algunos partidos y la abstención de otros. El primero de los cambios que facilitó la aprobación de la Ley 20/2021, fue permitir que pudieran no ser eliminatorios los ejercicios en fase de oposición de los procesos de estabilización. En segundo lugar, se introdujo una disposición adicional sexta, que regula el proceso extraordinario de concurso para aquellas plazas ocupadas con carácter temporal de forma ininterrumpida con anterioridad al 1 de enero de 2016. En tercer lugar, se añadió la disposición adicional séptima, por la cual se extendió el ámbito de aplicación de los procesos de estabilización a las sociedades mercantiles públicas, a las entidades públicas empresariales, fundaciones del sector público y consorcios del sector público. Y finalmente, las disposiciones adicionales novena y décima se refieren a las competencias de las Comunidades Autónomas, entidades forales y locales, respecto a los procesos de estabilización y acuerdos con las organizaciones sindicales, y sobre la aplicación de la Ley de la comunidad Foral de Navarra y a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

---

<sup>82</sup> BOLTAINA BOSCH (2021): “Personal temporal en la Administración Pública: soluciones de presente y opciones de futuro”, página 75-76.

## 4. LOS OBJETIVOS DE LA LEY 20/2021

Podemos identificar dos grandes objetivos que persigue esta reforma: el establecimiento de un tope porcentual a la tasa de temporalidad y la reconciliación con Europa.

### 4.1. Por una tasa de temporalidad por debajo del 8%

“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”<sup>83</sup>. Se trata de un objetivo claro, cuya consecución es posible, y que va a servir a futuro para determinar si esta reforma ha supuesto una solución al problema, ha sido un placebo, o ni una cosa ni la otra, y ha sido más bien una “patada hacia adelante”<sup>84</sup>.

Si bien esta cifra del 8% ha sido casi una constante en los intentos legislativos de los últimos años<sup>85</sup>, lo cierto es que esta voluntad es loable y supondría, si se elevara a términos generales, que se asume que el Estado español debería tener una cifra “ordinaria” de temporalidad en torno a 250.000 empleados públicos como cifra razonable, frente a los 800.000 o 900.000 mil actuales<sup>86</sup>. Estamos hablando de una bajada importante de las tasas de temporalidad que, en algunos casos, como el propio legislador ha reconocido, llegan al 50%, para situarlas en el 8%. Sin duda, no es un objetivo ni mucho menos pequeño, por lo que realizar una reforma legislativa para conseguir un objetivo de tal magnitud no puede implicar pocos cambios, y se esperaría de la misma una serie de medidas que conlleven un giro de casi 180° en la forma de hacer las cosas. ¿Lo conseguirá? ¿Son lo suficientemente sustanciales los cambios y medidas como para albergar esperanzas en conseguir este objetivo?

### 4.2. Por la reconciliación con Europa

La Comisión Europea, en su papel de vigilante de la correcta aplicación del derecho derivado, ha reclamado al Estado español “medidas contundentes para corregir esta

---

<sup>83</sup> Ver apartado II, 3er párrafo del Preámbulo de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.

<sup>84</sup> Nos referimos con la expresión “patada hacia adelante” a la tendencia a no abordar los problemas de manera decisiva sino, más bien, a adoptar medidas ineficaces que trasladen los mismos al futuro, generalmente complicándolos y agravándolos en el proceso.

<sup>85</sup> La cifra del 8% ya se estableció como objetivo en los procesos de estabilización del año 2017 y 2018.

<sup>86</sup> BOLTAINA BOSCH (2022): “Un análisis “DAFO” de la Ley 20/2021 de 28 de diciembre de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público: : debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades”, página 66.

situación”<sup>87</sup>. Y es que el problema de la temporalidad en el empleo público no ha pasado inadvertido a las instituciones de la Unión Europea, y 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 al Estado español, han subrayado insistentemente la necesidad de poner fin a la elevada temporalidad en el empleo público. De hecho, el Estado español lleva tiempo pagando multas por el retraso en transponer la Directiva 1999/70/CE<sup>88</sup>.

A esto hay que sumarle que la Comisión Europea tiene abiertos dos procedimientos de infracción<sup>89</sup> contra España por violación de la Directiva 1999/70/CE en materia de discriminación de los trabajadores temporales<sup>90</sup> e incumplimiento de la cláusula 5ª sobre el abuso de temporalidad<sup>91</sup>.

No es casualidad ni baladí, por tanto, que esta reforma esté incluida en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Lo hace en el componente 11, relativo a la Modernización de las Administraciones Públicas. Y como el propio legislador informa en el preámbulo de la Ley 20/2021, esta introducción en el PRTR surge de “*la necesidad de dar respuestas a este problema*”. Y como también informa, dicho Plan “*ya ha sido evaluado favorablemente por la Comisión Europea en la Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo, de 22 de junio de 2021*”<sup>92</sup>.

La Comisión Europea, en su evaluación del PRTR, afirmó que “*por lo que se refiere a las políticas de empleo, el objetivo es reducir la tasa de trabajadores temporales en las Administraciones Públicas y reforzar las capacidades de empleo público avanzando hacia un modelo de recursos humanos basado en las competencias, también a efectos de contratación*”. En el Anexo de la Propuesta<sup>93</sup> recoge como uno de los Hitos del Componente 11 de Modernización de las Administraciones Públicas la “*entrada en vigor del acto legislativo para reducir el empleo temporal en las Administraciones Públicas*”, programado para el segundo trimestre del año 2021. En la descripción del Hito añade que tal acto

---

<sup>87</sup> Preámbulo, apartado I, último párrafo de la Ley 20/2021.

<sup>88</sup> CASADO, M.J. (2023): “Claves de la lucha interina”, página 88.

<sup>89</sup> De conformidad con los Tratados de la Unión Europea, la Comisión puede emprender acciones legales -un procedimiento de infracción- contra un país de la UE que no aplique la legislación de la UE. La Comisión puede remitir la cuestión al Tribunal de Justicia, que puede imponer sanciones financieras.

<sup>90</sup> INF(2014)4224. A fecha de realización de este trabajo, continúa “en curso”.

<sup>91</sup> INF(2014)4334. A fecha de realización de este trabajo, continúa “en curso”.

<sup>92</sup> Preámbulo, apartado II, párrafo 2 de la Ley 20/2021.

<sup>93</sup> Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España. COM/2021/322 final, 16 de junio de 2021.

legislativo establecerá también medidas para “sancionar los abusos, incluida la obligación de publicar todas las peticiones de procedimientos de estabilización del personal temporal a más tardar el 31 de diciembre de 2022” y que “será aplicable a las Administraciones Públicas estatales, regionales y locales”<sup>94</sup>.

Por tanto, la aprobación de la Ley 20/2021 supone cumplir con el Hito contenido en el PRTR, así como cumplir con el compromiso con la Comisión Europea de aprobar las reformas estructurales en el ámbito del empleo público necesarias para el primer semestre de 2021<sup>95</sup>. Y esto es de vital importancia, ya que el Reglamento (UE) 2021/241, de 12 de febrero de 2021, dispone que la liberación de fondos depende del cumplimiento satisfactorio de los hitos y objetivos pertinentes que figuren en los planes de recuperación y resiliencia. De hecho, en otoño de 2021, desde la Unión Europea se amenazó al Estado español con no liberar fondos europeos si no se daba una solución al incumplimiento de la Directiva 1999/70/CE<sup>96</sup>.

De lo expuesto en los párrafos anteriores se puede concluir, como señala acertadamente GIFREU (2022), que la celeridad con la que se ha producido la aprobación de la Ley 20/2021 y el apremio en su implementación, después de tantos años de mirar hacia otro lado, se explica en parte por la necesidad de dar cumplimiento a los compromisos adquiridos en el componente 11 (Modernización de las Administraciones Públicas) del PRTR, y con el objeto de recibir los fondos europeos con los que afrontar la reducción de los altos niveles de temporalidad en el empleo público<sup>97</sup>.

---

<sup>94</sup> Hito número 144, medida C11.R1, del PRTR.

<sup>95</sup> Preámbulo, apartado II, último párrafo de la Ley 20/2021.

<sup>96</sup> CASADO, M.J. (2023): “Claves de la lucha interina”, página 91.

<sup>97</sup> GIFREU FONT (2022): “La estrategia de reducción de la temporalidad en el empleo público en la Ley 20/2021: ¿un bálsamo de fierabrás para erradicar definitivamente las relaciones de interinidad de larga duración o una solución provisional para salir del paso?”, página 80.

## 5. LOS CAMBIOS Y MEDIDAS CONCRETAS DE LA LEY 20/2021

La Ley 20/2021 introduce tres herramientas principales para conseguir rebajar la tasa de temporalidad en el empleo público hasta el 8%<sup>98</sup>:

- a) Una redefinición del componente cronológico de la relación temporal o interina, dando una nueva redacción al artículo 10 del EBEP.
- b) Un nuevo proceso de estabilización de empleo temporal caracterizado por el deber de todo funcionario en situación de interinidad de acudir a él, con el establecimiento del sistema de concurso-oposición como procedimiento de selección, y en el que la fase de concurso implica el 40% del resultado.
- c) Una indemnización por cese en caso de no superación del proceso selectivo que se contempla en el punto b).

A estas tres características señaladas por CARBONERO REDONDO (2022), sería apropiado añadir una cuarta: un proceso de estabilización por concurso de méritos, sin fase de oposición, para las plazas más antiguas. Esta cuarta característica va a tener un impacto igual de importante a la hora de alcanzar ese ansiado 8% de temporalidad, al menos a corto plazo.

### 5.1. Cambios en el artículo 10 del EBEP sobre interinos e interinas

El artículo 1 de la Ley 20/2021 incluye una nueva redacción del artículo 10 del EBEP que, según el legislador, refuerza “*la noción de temporalidad de la figura del personal interino, a fin de delimitar claramente la naturaleza de la relación que le une con la administración*” y clarifica “*cualquier vacío o duda interpretativa que al actual regulación haya podido generar*”, en clara alusión esto último a la jurisprudencia que hemos visto examinado con anterioridad<sup>99</sup>.

Los cambios concretos son los siguientes, señalando en ~~tachado~~ lo sustituido o eliminado y en **negrita** las novedades introducidas por la Ley 20/2021. Veámoslo punto por punto:

Artículo 10. Funcionarios interinos.

1. Son funcionarios interinos los que, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son

---

<sup>98</sup> CARBONERO REDONDO (2022): “La lucha contra el abuso de la interinidad en la Ley 20/2021, de 28 de diciembre: ¿es la compensación económica por cese la única medida real?”, página 5.

<sup>99</sup> Ver apartado 2.2.2. *La jurisprudencia asfixiante* del presente trabajo.

nombrados como tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera, cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias:

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

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

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

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

Como se observa, las únicas cuatro circunstancias que pueden legitimar el nombramiento de funcionarios interinos siguen siendo las mismas. No hay ningún cambio al respecto, aunque sí matizaciones en alguna de ellas.

En el caso de que la circunstancia sea la existencia de plazas vacantes, se añade la frase “*por un máximo de tres años*”. Y en el caso de sustitución transitoria de los titulares, añade la frase “*durante el tiempo estrictamente necesario*”. La finalidad de estas inserciones es evitar, de nuevo, que posibles dilaciones desemboquen en un tratamiento irregular.

En el caso de la ejecución de programas temporales como causa de nombramiento de interinidad, no hay cambios, y tendremos que esperar a analizar el punto 4 de este artículo 10 para ver las novedades al respecto.

Y por último, en el caso de la acumulación de tareas, resulta llamativo el cambio ya que si se trata de una norma para combatir la temporalidad, no debería considerarse, a priori, que lo correcto sea la ampliación de los periodos máximos de duración de los nombramientos temporales. Valga como ejemplo, por seguir un sentido contrario, la reforma del ET que entró en vigor a inicios del año 2022<sup>100</sup>, y la cual tenía como una de sus medidas principales la

---

<sup>100</sup> Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo.

reducción de los plazos máximos del contrato eventual a seis meses.

Por lo que se refiere al apartado segundo del artículo 10 del EBEP, el mismo queda como sigue:

~~2. La selección de funcionarios interinos habrá de realizarse mediante procedimientos ágiles que respetarán en todo caso los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.~~ Los procedimientos de selección del personal funcionario interino serán públicos, rigiéndose en todo caso por los principios de igualdad, mérito, capacidad, publicidad y **celeridad, y tendrán por finalidad la cobertura inmediata del puesto. El nombramiento derivado de estos procedimientos de selección en ningún caso dará lugar al reconocimiento de la condición de funcionario de carrera.**

En este punto 2 del artículo 10 del EBEP se añade la necesidad de “*celeridad*” en los procesos de selección de funcionarios interinos, y fuerza a la no dilación de los mismos al añadir que su finalidad es la “*cobertura inmediata del puesto*”.

Pero la modificación de más calado en este punto 2 es la mención a la imposibilidad del “*reconocimiento de la condición de funcionario de carrera*”, reforzando de esta manera la nota de temporalidad al descartar cualquier expectativa de permanencia. El legislador defiende que “*el TJUE comparte la postura, defendida por España, de que no cabe en nuestra Administración la transformación automática de una relación de servicio temporal en una relación de servicio permanente. Esta opción está excluida categóricamente en el Derecho español, ya que el acceso a la condición de funcionario de carrera o de personal laboral fijo sólo es posible a raíz de la superación de un proceso selectivo que garantice los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad*”<sup>101</sup>. De esta manera, y como señala GIFREU (2022), queda claro que los procedimientos de acceso a la condición de personal funcionario interino no son equiparables a los de personal funcionario de carrera<sup>102</sup>. Aunque resulta llamativo que, si en ambos procesos selectivos deben garantizarse los principios de igualdad, mérito y capacidad, se elimine la posibilidad de equiparación entre ambos. Se podría pensar que en los procesos de selección para puestos de interinidad se exigen menos méritos o capacidades a las aspirantes, algo que sin duda no es así.

<sup>101</sup> Ver antepenúltimo párrafo del apartado I del preámbulo de la Ley 20/2021.

<sup>102</sup> GIFREU FONT (2022): “La estrategia de reducción de la temporalidad en el empleo público en la Ley 20/2021: ¿un bálsamo de fierabrás para erradicar definitivamente las relaciones de interinidad de larga duración o una solución provisional para salir del paso?”, página 94.

En cuanto al apartado tercero del mismo artículo 10 del EBEP, se dispone que:

~~3. El cese de los funcionarios interinos se producirá, además de por las causas previstas en el artículo 63, cuando finalice la causa que dio lugar a su nombramiento. En todo caso, la Administración formalizará de oficio la finalización de la relación de interinidad por cualquiera de las siguientes causas, además de por las previstas en el artículo 63, sin derecho a compensación alguna:~~

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

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

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

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

Esta contundente redacción del artículo 10.3 supone un adiós definitivo a la posibilidad de obtener algún tipo de indemnización o compensación económica con ocasión de la finalización ordinaria y legal de la relación laboral temporal<sup>103</sup>.

Por lo demás, las causas de finalización no cambian y simplemente se añade una mención a la formalización de oficio de la relación de interinidad.

Por su parte, también se introducen ciertas novedades en el apartado cuarto del artículo 10 del EBEP, al afirmarse que:

~~4. En el supuesto previsto en la letra a) del apartado 1 de este artículo el apartado 1.a), las plazas vacantes desempeñadas por funcionarios interinos personal funcionario interino deberán incluirse en la oferta de empleo correspondiente al ejercicio en que se produce su nombramiento y, si no fuera posible, en la siguiente, salvo que se decida su amortización ser objeto de cobertura mediante cualquiera de los mecanismos de provisión o~~

---

<sup>103</sup> FERNÁNDEZ, E.M. (2021): “El derecho a la indemnización del personal interino al servicio de la administración española a la luz de la jurisprudencia del TJUE”, página 89.



**movilidad previstos en la normativa de cada Administración Pública.**

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

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

En este punto 4 sí se introducen novedades importantes. Finalmente, el legislador, con estos mecanismos del 10.4 del EBEP, espera impedir a futuro las tan comunes largas interinidades que se han prolongado a veces durante décadas. Desaparece la mención a la inclusión de la plaza vacante cubierta por interino en la oferta de empleo público, pero en cambio, se fija un límite temporal a la interinidad de tres años desde el nombramiento. Con este redactado, se vuelve a dejar claro que la duración máxima de la relación de interinidad será de tres años, añadiendo solamente una excepción, que es el caso de que antes de esos tres años se haya realizado la convocatoria para cubrir definitivamente la plaza.

Aunque esta excepción, que podría en un momento y ámbito, concreto o general, convertirse en práctica habitual, abre la posibilidad a que una relación de interinidad se prolongue por cuatro, cinco o más años. Y, en tal caso, se cierra la posibilidad de percibir una indemnización por ello, y por tanto, al no incluir sanción al respecto, indirectamente no se reconoce como abusiva.

Debería considerarse como abusiva una relación de interinidad que superase los tres años, o al menos en la parte que supera los tres años.

Por último, los apartados quinto y sexto del referido artículo 10 del EBEP disponen

que:

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

~~6. El personal interino cuya designación sea consecuencia de la ejecución de programas de carácter temporal o del exceso o acumulación de tareas por plazo máximo de seis meses, dentro de un período de doce meses, podrá prestar los servicios que se le encomienden en la unidad administrativa en la que se produzca su nombramiento o en otras unidades administrativas en las que desempeñe funciones análogas, siempre que, respectivamente, dichas unidades participen en el ámbito de aplicación del citado programa de carácter temporal, con el límite de duración señalado en este artículo, o estén afectadas por la mencionada acumulación de tareas.~~

Los cambios en los apartados 5 y 6 no son sustanciales en lo que respecta al objeto de este trabajo.

## **5.2. Cambios en el artículo 11 del EBEP sobre personal laboral**

El artículo 1 de la Ley 20/2021 también introduce un apartado nuevo en el artículo 11 del EBEP. Este apartado, el tres, dice:

1. Es personal laboral el que en virtud de contrato de trabajo formalizado por escrito, en cualquiera de las modalidades de contratación de personal previstas en la legislación laboral, presta servicios retribuidos por las Administraciones Públicas. En función de la duración del contrato éste podrá ser fijo, por tiempo indefinido o temporal.

2. Las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto establecerán los criterios para

la determinación de los puestos de trabajo que pueden ser desempeñados por personal laboral, respetando en todo caso lo establecido en el artículo 9.2.

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

El cambio conceptual entre “*celeridad*” y “*agilidad*” no aporta nada que la legislación aplicable hasta el momento no contemplase. Lo importante de la inclusión de este apartado es el refuerzo que realiza el legislador de los principios de mérito y capacidad en el acceso al empleo público.

### **5.3. Nueva disposición adicional decimoséptima**

Por último, el artículo 1 de la Ley 20/2021 añade en el EBEP una disposición adicional decimoséptima de medidas dirigidas al control de la temporalidad en el empleo público, con la siguiente redacción:

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

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

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

**2. Las actuaciones irregulares en la presente materia darán lugar a la exigencia de las responsabilidades que procedan de conformidad con la normativa vigente en cada una de las Administraciones Públicas.**

**3. Todo acto, pacto, acuerdo o disposición**

reglamentaria, así como las medidas que se adopten en su cumplimiento o desarrollo, cuyo contenido directa o indirectamente suponga el incumplimiento por parte de la Administración de los plazos máximos de permanencia como personal temporal será nulo de pleno derecho.

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

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

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

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

El legislador introduce con esta disposición lo que llama un “*régimen de responsabilidades*” en caso de incumplimiento de las medidas recogidas en el nuevo articulado del EBEP. Esta exigencia de responsabilidades se hará “*de conformidad con la normativa vigente en cada una de las Administraciones Públicas*” y califica este régimen como un instrumento “*proporcionado, eficaz y disuasorio*” contra el abuso de la temporalidad, en alusión a la cláusula 5.<sup>a</sup> del Acuerdo Marco<sup>104</sup>.

No es novedosa la incorporación de una disposición de estas características en nuestro ordenamiento. Ya la Ley 3/2017<sup>105</sup> recogía en su disposición adicional trigésimo cuarta que los órganos competentes en materia de personal en cada una de las Administraciones Públicas y en las entidades que conforman su sector público instrumental, deberían velar para evitar cualquier tipo de irregularidad en la contratación laboral temporal que pueda dar lugar a la conversión de un contrato temporal en indefinido no fijo. Aún iba más allá, recogiendo que “*las actuaciones irregulares en la presente materia darán lugar a la exigencia de responsabilidades a los titulares de los órganos referidos en el apartado segundo, de conformidad con la normativa vigente en cada una de las Administraciones Públicas*”.

Resulta interesante lo introducido en el punto 3 de esta disposición: toda actuación cuyo contenido incumpla directa o indirectamente los plazos máximos de permanencia como personal temporal será nula de pleno derecho.

Las causas de nulidad de pleno derecho vienen detalladas en el artículo 47 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas<sup>106</sup>. El mismo señala como actos nulos de pleno derecho aquellos que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio, los que tengan un contenido imposible, los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta, los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados, los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición y cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición con rango de Ley. Por tanto, se aplicaría como causa de nulidad de pleno derecho lo recogido en el último

---

<sup>104</sup> Ver apartado 2.2.1. *La Directiva 1999/70/CE* de este trabajo.

<sup>105</sup> Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017.

<sup>106</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

lugar de este listado: “*cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición con rango de Ley*”.

Ante un acto susceptible de nulidad, caben los recursos de alzada y potestativo de reposición<sup>107</sup>. Así mismo, la revisión de actos nulos pueden realizarla las Administraciones Públicas, y puede iniciarse por iniciativa propia o a solicitud de interesado<sup>108</sup>. Esto aumenta las posibilidades de control por parte de las personas interesadas, que pueden recurrir con garantías ante la prolongación no ajustada a derecho de las relaciones de interinidad en el sector público.

No obstante, la probabilidad de que estos recursos terminen en la jurisdicción contencioso-administrativa es alta, lo cual de nuevo podría provocar una cascada de procedimientos de recurso que saturen los órganos judiciales correspondientes. Además, como señala GIFREU (2022), tal medida no tiene en sí misma un carácter efectivo y disuasorio, puesto que se limita a seguir los cauces generales de los actos administrativos viciados<sup>109</sup>.

Los puntos 4 y 5 de esta disposición adicional decimoséptima sí introducen una novedad hasta ahora nunca recogida en la normativa: la posibilidad de percibir una compensación económica por parte del personal funcionario interino y laboral temporal. El legislador evita el término “*indemnización*”, aunque la misma es muy parecida a la recogida en el ET para el caso de las extinciones del contrato por causas objetivas, esto es, de 20 días por año de servicio con un tope de doce mensualidades. No podemos afirmar que es igual ya que la recogida en el Estatuto de los Trabajadores tiene como referencia el salario<sup>110</sup> y la recogida en esta disposición solamente las retribuciones fijas.

Al respecto de la creación de esta compensación por parte del legislador, no hay otra opción que dar “*una de cal y otra de arena*”<sup>111</sup>. Por un lado, la extinción automática e indemnizada (compensada) puede erigirse en una medida adecuada a los efectos de la Directiva 1999/70/CE, en tanto que evita la sucesión de contratos o alargamiento de la

---

<sup>107</sup> Artículo 112 de la LPACAP.

<sup>108</sup> Artículo 106 de la LPACAP.

<sup>109</sup> GIFREU FONT (2022): “La estrategia de reducción de la temporalidad en el empleo público en la Ley 20/2021: ¿un bálsamo de fierabrás para erradicar definitivamente las relaciones de interinidad de larga duración o una solución provisional para salir del paso?”, página 80.

<sup>110</sup> Para hallar la base reguladora en caso de indemnización, no solamente se tienen en cuenta las retribuciones fijas sino también, dependiendo de la naturaleza de éstas, las retribuciones variables percibidas en el último año.

<sup>111</sup> Coloquialmente, se usa esta expresión para referirse a la alternancia de algo positivo y negativo, siendo la definición de la Real Academia Española “alternancia de las cosas diversas o contrarias para contemporizar”.

relación contrario a derecho, y por ende el abuso. Pero, por otro lado, y coincidiendo con BELTRÁN DE HEREDIA (2021) en lo profundo del cambio de las reglas al insertar esta indemnización de 20 días por año, si superar el “*plazo máximo de permanencia*” supone que la relación sea calificada como “*indefinida*” en la legislación laboral, atendiendo a su doctrina consolidada al respecto, sería más adecuado que la extinción debiese ser calificada como improcedente<sup>112</sup>, y por tanto la indemnización (compensación) debería llegar a los 33 días por año con un tope de 24 mensualidades<sup>113</sup>.

Otra de las críticas a esta nueva compensación, y con acierto a mi entender, es la realizada por algunos autores y autoras, como BOLTAINA (2022), que afirman que la norma adolece de dificultades aplicativas ya que supone el reconocimiento por parte de la Administración de haber cometido una irregularidad, con las consecuencias, en su caso, que esto puede conllevar al margen de la propia compensación, y que veremos al final del trabajo. En este sentido, estos autores vaticinan que esta disposición adicional decimoséptima va a ser poco práctica y de aplicación sólo tras sentencia judicial, caso a caso<sup>114</sup>.

#### **5.4. A quién sí y a quién no se aplican estos cambios en el EBEP**

Las novedades del artículo 10 y 11, y la disposición adicional decimoséptima, son de aplicación únicamente respecto del personal temporal nombrado o contratado con posterioridad a su entrada en vigor el 30 de diciembre de 2021<sup>115</sup>.

Hay una consecuencia de esta aplicación exclusiva a quienes sean nombrados o contratados a partir de esta fecha, y es la preciosa tregua que el legislador concede a la Administración. Las primeras compensaciones no se abonarán, como pronto, hasta el verano de 2024. Y además, al anudar el reconocimiento de la compensación al cese, el interino que entienda que está siendo víctima de abuso no puede actuar, sino que tendrá que esperar hasta que el cese se produzca<sup>116</sup>.

Cabe preguntarse, entonces, y ya que no les son de aplicación los cambios, qué les

---

<sup>112</sup> BELTRÁN DE HEREDIA RUÍZ (2021): “Las medidas para reducir el empleo público temporal a la luz del asunto IMIDRA y del RD-Ley 14/2021”, página 83.

<sup>113</sup> Indemnización recogida en el Estatuto de los Trabajadores para el despido improcedente.

<sup>114</sup> BOLTAINA BOSCH (2022): “Un análisis “DAFO” de la Ley 20/2021 de 28 de diciembre de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público: debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades”, página 96.

<sup>115</sup> Disposición transitoria segunda de la Ley 20/2021.

<sup>116</sup> FERNÁNDEZ, E.M. (2021): “El derecho a la indemnización del personal interino al servicio de la administración española a la luz de la jurisprudencia del TJUE”, página 94-95.

depara el futuro más inmediato al personal interino y laboral temporal actual, en muchos de los casos en situación de abuso. La respuesta la analizamos en el siguiente apartado: un nuevo proceso de estabilización de empleo temporal.

### **5.5. Procesos de estabilización de empleo temporal**

El artículo 2 la Ley 20/2021 establece la ampliación de los procesos de estabilización de empleo temporal “*como medida complementaria inmediata para paliar la situación existente*”<sup>117</sup>. Autoriza una tasa adicional para la estabilización de empleo temporal “*que incluirá las plazas de naturaleza estructural*” que “*estando dotadas presupuestariamente, hayan estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2020*”<sup>118</sup>. Este proceso de estabilización se suma a los ya contemplados en las leyes de presupuestos generales de 2017<sup>119</sup> y 2018<sup>120</sup>, y lo que establece es que las plazas afectadas por esos dos procesos, si han estado incluidas en las correspondientes ofertas de empleo pero no han sido convocadas o han quedado sin cubrir, sean incluidas en este proceso de estabilización señalado en la Ley 20/2021.

Como hemos adelantado en el apartado anterior, este nuevo proceso de estabilización es la solución planteada por el legislador al personal interino y laboral temporal actual, al que no le son de aplicación los cambios introducidos en el EBEP por la Ley 20/2021.

El punto 2 de este artículo marca la exigencia de que las ofertas de empleo relativas a estos procesos se aprueben y publiquen en los respectivos diarios oficiales antes del 1 de junio de 2022, las convocatorias antes del 31 de diciembre de 2022, y que estos procesos queden resueltos antes del 31 de diciembre de 2024. Se trata de un margen temporal de actuación que no deja lugar a dudas, y una carrera “*contrarreloj*” para las administraciones públicas.

En el punto 4 señala que el sistema de selección será el de concurso-oposición, con una valoración en la fase de concurso de un 40% 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.

El punto 5 dice que “*de la resolución de estos procesos no podrá derivarse, en ningún*

---

<sup>117</sup> Párrafo 18º del apartado III del preámbulo de la Ley 20/2021.

<sup>118</sup> Párrafo 1º del Artículo 2 de la Ley 20/2021.

<sup>119</sup> Artículo 19.Uno.6 de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017.

<sup>120</sup> Artículo 19.Uno.9 de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018.



*caso, incremento de gasto ni de efectivos, debiendo ofertarse en estos procesos, necesariamente, plazas de naturaleza estructural que se encuentren desempeñadas por personal con vinculación temporal”.*

Y por último, establece una “*compensación económica*”, equivalente a 20 días de retribuciones fijas por año de servicio, prorrateándose por meses los períodos de tiempo inferiores a un año, hasta un máximo de doce mensualidades, para el personal funcionario interino o el personal laboral que, estando en activo como tal, viera finalizada su relación con la Administración por la no superación del proceso selectivo de estabilización. Aclara, finalmente, que “*la no participación del candidato o candidata en el proceso selectivo de estabilización no dará derecho a compensación económica en ningún caso*”.

Lo primero que cabe señalar es que, si bien la norma establece el concurso-oposición para las plazas ocupadas al menos los tres años anteriores al 31 de diciembre de 2020, este ámbito temporal llega hasta el 1 de enero de 2016. La Ley 20/2021 regula un segundo proceso de estabilización, éste para las plazas ocupadas más allá del 1 de enero de 2016, y lo hace en la disposición adicional sexta. Para estas plazas, el sistema de selección será el de concurso de méritos sin fase de oposición<sup>121</sup>. Estos procesos, llamados “*convocatoria excepcional*”, podrán ser convocados de una sola vez por las diferentes Administraciones Públicas, podrán ser objeto de negociación en cada ámbito, y deberán respetar los requisitos y plazos marcados en el artículo 2 de la Ley 20/2021.

Ante estos nuevos procesos de estabilización, especialmente sobre el de concurso, han surgido dudas constitucionales. Analizaremos en el siguiente apartado el proceso excepcional por concurso. De momento, analicemos la constitucionalidad del proceso regulado en el artículo 2 de la Ley 20/2021, el de concurso-oposición para las plazas ocupadas temporalmente entre el 1 de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2020.

La Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de junio de 2003<sup>122</sup> resuelve la duda: estos procesos son constitucionales. Para el TC, la consolidación o estabilización en el empleo público para quienes llevan un periodo más o menos prolongado de tiempo desempeñando satisfactoriamente las tareas encomendadas, no es constitucionalmente ilegítima. Tampoco es desproporcionado valorar en la fase de concurso los servicios

---

<sup>121</sup> TODOLÍ SIGNES (2022): “El acceso al empleo público a la luz de la Ley 20/2021, de reducción de la temporalidad en el empleo público : especial referencia a la valoración de los méritos”, página 25.

<sup>122</sup> STC número 107/2003, de 2 de junio, recurso de amparo 4307/2001.

prestados como experiencia previa del personal afectado, pues aunque efectivamente establece una desigualdad, esta valoración se impone en atención a un interés público legítimo y no responde al propósito de excluir a nadie de la posibilidad efectiva de acceso a la función pública.

No obstante, a pesar de la resolución del TC sobre estos procesos, se siguen criticando los mismos, ya no tanto por su constitucionalidad o no, sino porque al margen de la misma, siguen estableciendo condiciones desiguales para el acceso al empleo público.

GIFREU (2022), sobre la igualdad en el acceso, afirma que es innegable que si se atiende al valor de la cuantificación de la fase de concurso en un 40%<sup>123</sup> *“se da un palmario trato de favor a los participantes que cuenten con servicios prestados en la Administración convocante, facilitando indisimuladamente la incorporación en masa de empleados temporales en régimen permanente”*<sup>124</sup>.

ROQUETA (2019), en su crítica a los procesos de estabilización, no carga tanto hacia la responsabilidad de la Administración, sino a una supuesta perversidad de los y las trabajadores y trabajadoras. Según esta catedrática, *“este personal<sup>125</sup> luego se “aplantilla” y presiona y fuerza procesos extraordinarios para su estabilización carentes del mínimo rigor”*<sup>126</sup>.

BOLTAINA (2022) también, en cierta manera, pone el ojo en el personal a estabilizar, apostando por el hecho de que cuando estos procesos terminen, habrán logrado la condición de *“fijeza”* un cúmulo considerable de ciudadanos cuya incorporación inicial a la Administración quizás lo fue sin prueba selectiva, por decisiones políticas o acuerdos sindicales, mediante entrevistas personales, por valoración de un currículum, y también incluso por pruebas selectivas de escasa o nula exigencia. Según este autor, *“el abanico es amplio: desde la nula exigencia de ningún mérito y capacidad hasta aquellos que superaron un proceso selectivo para ser fijo o funcionario de carrera, pero no obtuvieron plaza y pasaron a formar parte de las bolsas de trabajo y luego se incorporaron como interinos. Una franja*

---

<sup>123</sup> Segundo párrafo del artículo 2.4. de la Ley 20/2021.

<sup>124</sup> GIFREU FONT (2022): “La estrategia de reducción de la temporalidad en el empleo público en la Ley 20/2021: ¿un bálsamo de fierabrás para erradicar definitivamente las relaciones de interinidad de larga duración o una solución provisional para salir del paso?”, página 88.

<sup>125</sup> Refiriéndose a quienes entran a bolsas de empleo o de forma temporal.

<sup>126</sup> ROQUETA BUJ (2019): “La contratación temporal en las administraciones públicas”, páginas 132-133.

*amplia que no ha sido tomada en cuenta en absoluto por la Ley 20/2021*<sup>127</sup>.

NEVADO-BATALLA (2021), coincidiendo en parte con el autor anterior, afirma que *“el problema de la temporalidad del empleo público en España ha llegado a tal nivel que se ha optado por la técnica ya conocida en el sistema de empleo público para resolver el problema de las relaciones de empleo temporal o interinidades: la convocatoria de las plazas para su provisión permanente a través de procesos de consolidación o estabilización, muy acertadamente calificados como procesos selectivos “blandos”*<sup>128</sup>. Esta calificación como *“blandos”* no es exclusiva de este profesor universitario y exconsejero de Administración Pública de la Junta de Extremadura, ya que a lo largo de la investigación de este trabajo se ha comprobado esta calificación por otros autores y autoras, como BOLTAINA o GIFREU.

Por el contrario, algunas representaciones sindicales han defendido estos procesos. Así, CASADO (2023) explica que *“muchas veces se leía literalmente que se iba a regalar la plaza a las personas en fraude de ley. Nada más lejos de la realidad”*. Hay que tener en cuenta que estos procesos de estabilización siguen cumpliendo las normas del EBEP, por lo que están abiertos a todas las personas que quieran presentarse. Esto supone que mucho personal fijo va a aprovechar este proceso como una forma de promoción interna, a pesar de que hay procesos específicos para ello, para acceder a puestos de nivel superior<sup>129</sup>.

En lo que coinciden la mayoría de autores y autoras, como explica FUENTETAJA (2020), es en que los procesos de consolidación o, mejor dicho, de estabilización, han sido la respuesta periódica del sistema de función pública para poner fin a las relaciones funcionariales interinas que se prolongan excesivamente en el tiempo<sup>130</sup>.

## **5.6. Las disposiciones adicionales**

En las diez disposiciones adicionales de la Ley 20/2021 nos encontramos medidas sustanciales y de calado para lograr el ansiado objetivo del 8% de temporalidad en el empleo del sector público, mereciendo la *sexta* y *octava*, debido a su sustancialidad, un análisis más detallado que el resto.

---

<sup>127</sup> BOLTAINA BOSCH (2022): “Un análisis “DAFO” de la Ley 20/2021 de 28 de diciembre de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público: debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades”, página 87.

<sup>128</sup> NEVADO-BATALLA MORENO (2021): “La temporalidad en el empleo público como fallo activo en la administración”, página 119.

<sup>129</sup> CASADO, M.J. (2023): “Claves de la lucha interina”, página 92.

<sup>130</sup> FUENTETAJA PASTOR: “La utilización abusiva de los funcionarios interinos ante el derecho europeo: entre la transformación en funcionarios de carrera y el derecho a indemnización”, página 214.

La disposición adicional *primera* ofrece la posibilidad de que los municipios, excepto los de gran población, encomienden la gestión material de la selección a las diputaciones provinciales, cabildos, consejos insulares, entre supramunicipales u órganos equivalentes en las comunidades autónomas uniprovinciales.

La disposición adicional *segunda* establece la obligación de elaboración de un informe anual de seguimiento de la situación de temporalidad en el empleo público por parte del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

La disposición adicional *tercera* habilita a que las Administraciones Públicas nombren personal interino en las plazas vacantes que se produzcan en el ejercicio presupuestario por jubilación, así como en aquellas que no computen en la tasa de reposición de efectivos, y obliga a que estas vacantes ocupadas por personal interino sean incorporadas en la oferta de empleo público del ejercicio en que se haya nombrado dicho personal y si ello no fuera posible, en la oferta del año siguiente.

La *cuarta* introduce medidas de agilización de los procesos selectivos, como la reducción de plazos y la acumulación de pruebas en un mismo ejercicio, así como la posibilidad de incluir en bolsas de empleo a quienes no superen el proceso selectivo.

La *quinta* habla de los procesos de estabilización de empleo temporal del personal investigador.

La *séptima* extiende los procesos de estabilización a las sociedades mercantiles públicas, entidades públicas empresariales, fundaciones del sector público y consorcios del sector público. Esta disposición es importante ya que en este sector concreto la tasa de temporalidad es bastante elevada.

La *novena* insta a las Comunidades Autónomas y Entidades forales y locales a llevar a cabo acuerdos con las organizaciones sindicales para lograr el objetivo de la reducción de la temporalidad.

Y por último, la *décima*, de aplicación en las Instituciones Forales, se remite a la aplicación de la Ley 20/2021 en los términos establecidos en sus propias leyes autonómicas<sup>131</sup>.

---

<sup>131</sup> La Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra y la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía para el País Vasco.

### 5.6.1. El proceso extraordinario de estabilización por concurso

Las disposiciones *sexta* y *octava* regulan una convocatoria excepcional de estabilización de empleo temporal de larga duración y la identificación de las plazas a incluir en esta convocatoria excepcional.

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

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

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

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

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

Dicho de otro modo, la Ley 20/2021 introduce la posibilidad de que quienes lleven al menos 6 años (contados “hacia atrás” desde la entrada en vigor de la ley el 30 de diciembre de 2021 hasta el 1 de enero de 2016) prestando sus servicios en la misma plaza, consigan una plaza fija, sin necesidad de opositar, mediante un concurso de méritos restringido<sup>132</sup>.

Sobre este concurso como proceso excepcional, el propio legislador, en el preámbulo, trae a colación la doctrina fijada por el TC sobre el principio de igualdad en el acceso a los

---

<sup>132</sup> TERRADILLOS ORMAETXEA (2022): “Estudio de las medidas sancionadoras y reparadoras del abuso en la contratación temporal en el empleo público contempladas en la Ley 20/2021 y en el Real Decreto-Ley 32/2021, con especial referencia a la figura del personal indefinido no fijo”, página 127.

cargos y empleos públicos<sup>133</sup>, que únicamente puede ser exceptuada por razones excepcionales y objetivas. El legislador añade que *“entre las condiciones que han de darse para que no quepa apreciar infracción alguna del principio de igualdad de acceso a cargos y empleos públicos del artículo 23.2 de la Constitución se encuentran, en primer lugar, que se trate de una situación excepcional; segunda, que sólo se acuda a este tipo de procedimientos por una sola vez, pues de otro modo se perdería su condición de remedio excepcional y tercero, que dicha posibilidad esté prevista en una norma con rango legal”*<sup>134</sup>. El legislador justifica este proceso excepcional con el hecho de no haber podido incorporar a las correspondientes ofertas de empleo público las plazas de carácter estructural ocupadas de forma temporal e ininterrumpida como consecuencia de unas tasas de reposición cero de los ejercicios 2012 a 2015.

Se está ante la medida más polémica de todas las introducidas en la Ley 20/2021. El sistema de concurso discrimina a los aspirantes que pretendan acceder por libre, frente al personal que quiera concursar a estas plazas, presentando dudas sobre su constitucionalidad en relación con el principio de igualdad en el acceso al empleo público<sup>135</sup>. Como se ha visto, el legislador trae a colación una sentencia del TC de 1999 para afirmar que cumple con la constitución y que se trata de una medida razonable, proporcionada y no arbitraria<sup>136</sup>.

Hay quienes defienden, y no con poco acierto, que con esta disposición el legislador reconoce de alguna forma que la sanción jurídica que debe deparar a las irregularidades cometidas por las Administraciones Públicas durante tanto tiempo debe ser la declaración de la fijeza<sup>137</sup>.

---

<sup>133</sup> Artículo 23.2. de la Constitución Española: Los ciudadanos “tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”.

<sup>134</sup> En referencia a la STC 12/1999, de 11 de febrero de 1999.

<sup>135</sup> GIFREU FONT (2022): “La estrategia de reducción de la temporalidad en el empleo público en la Ley 20/2021: ¿un bálsamo de fierabrás para erradicar definitivamente las relaciones de interinidad de larga duración o una solución provisional para salir del paso?”, página 89.

<sup>136</sup> STC 12/1999, de 11 de febrero de 1999, que establece los requisitos para la constitucionalidad del sistema de concurso que se trate de una situación excepcional, que se acuda a este tipo de procedimientos por una sola vez y que dicha posibilidad esté prevista en una norma con rango legal.

<sup>137</sup> TERRADILLOS ORMAETXEA (2022): “Estudio de las medidas sancionadoras y reparadoras del abuso en la contratación temporal en el empleo público contempladas en la Ley 20/2021 y en el Real Decreto-Ley 32/2021, con especial referencia a la figura del personal indefinido no fijo”, página 133.

## 6. LA LEY 20/2021 EN EL PERSONAL DOCENTE Y LOS SERVICIOS DE SALUD

Los cambios introducidos en el EBEP en los artículos 10, 11 y en la disposición adicional decimoséptima no son de inmediata aplicación al personal docente y al personal estatutario y equivalente de los Servicios de Salud<sup>138</sup>. Así lo determina la Disposición final segunda de la Ley 20/2021 al mantener en vigor la misma disposición del Real Decreto-Ley 14/2021, que obliga a la adaptación de la normativa del citado personal a lo dispuesto en esta Ley, en el plazo de un año. No obstante, y por si acaso, dicha disposición recoge que *“transcurrido dicho plazo sin que se produzca la citada adaptación de la legislación específica serán de plena aplicación a este personal las previsiones contenidas en los citados preceptos del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público”*.

La norma básica específica del personal estatutario y equivalente de los Servicios de Salud es el Estatuto Marco recogido en la Ley 55/2003<sup>139</sup>. La adaptación de lo contenido en la Ley 20/2021 a este Estatuto Marco se hace a través del Real Decreto-ley 12/2022, de 5 de julio<sup>140</sup>. Éste da una nueva redacción al artículo 9 de la Ley 55/2003, estableciendo el tiempo máximo de nombramiento y las causas de finalización de la relación de interinidad, se garantiza que alcanzado el plazo máximo de duración del nombramiento no se podrá efectuar otro para el mismo puesto, función, actividad y causa, y se responsabiliza a las comunidades autónomas del cumplimiento de estas medidas. En definitiva, y tal y como mandata la Ley 20/2021, se introducen elementos nuevos para adaptar la normativa específica a la general, como son, además de los mencionados, la nulidad de pleno derecho de los actos que supongan un incumplimiento de los plazos de permanencia o la imposibilidad de que un

---

<sup>138</sup> El artículo 2.3. del EBEP sobre el Ámbito de aplicación del mismo, dice que “el personal docente y el personal estatutario de los Servicios de Salud se registrarán por la legislación específica dictada por el Estado y por las comunidades autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias y por lo previsto en el presente Estatuto, excepto el capítulo II del título III, salvo el artículo 20, y los artículos 22.3, 24 y 84”. No obstante, el EBEP tiene carácter supletorio para todo el personal de las Administraciones Públicas no incluido en su ámbito de aplicación, además de que cada vez que el EBEP hace mención el personal funcionario de carrera se entenderá comprendido el personal estatutario de los Servicios de Salud.

Con *personal docente*, se refiere a los que en virtud de nombramiento legal están vinculados a una Administración Pública Educativa por una relación estatutaria para el desempeño de servicios profesionales, pertenecen a Cuerpos docentes y realizan funciones docentes.

Con *personal estatutario* de los Servicios de Salud se refiere a los profesionales sanitarios y demás colectivos de personal que prestan sus servicios en los centros e instituciones sanitarias de la Seguridad Social. El personal estatutario, técnicamente, es un tipo de empleado público, que mantiene una relación con la empresa pública o la Administración mediante un estatuto o una normativa propia. Dentro del personal estatutario, se pueden diferenciar dos tipos distintos, como son el personal estatutario fijo o el personal estatutario temporal. El primero de ellos, confiere un estatus similar a los funcionarios de carrera, mientras que, el segundo es muy parecido al personal interino.

<sup>139</sup> Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud.

<sup>140</sup> Real Decreto-ley 12/2022, de 5 de julio, por el que se modifica la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud.

nombramiento interino de lugar al reconocimiento de la condición de personal estatutario fijo.

En cuanto a la adaptación al personal docente, se ha realizado una modificación, mediante el Real Decreto 270/2022, del Reglamento de ingreso, accesos y adquisición de nuevas especialidades en los cuerpos docentes a que se refiere la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Pero esta modificación tiene como objeto la regulación de los procesos de estabilización.



## 7. LOS CONFLICTOS QUE NO HA RESUELTO LA LEY 20/2021, Y LOS QUE HA CREADO EX NOVO

### 7.1. El conflicto con el personal interino y el personal laboral temporal que se encuentra desempeñando funciones

La problemática del abuso de temporalidad en las administraciones ha supuesto últimamente uno de los mayores conflictos laborales en el conjunto del Estado español. En el sector público, desde luego, el mayor conflicto en décadas. Un conflicto caracterizado por la gran cantidad de personas, centenares de miles de empleados y empleadas públicas, afectadas por un fraude de ley masivo cometido sobre el personal temporal en todos los niveles<sup>141</sup>. No es de extrañar, por tanto, que la Ley 20/2021 naciera en un contexto de grave discordia entre los diversos agentes afectados, y a ello se uniera la participación de nuevos “agentes” no representativos en el sentido clásico: las plataformas “ad hoc” de interinos<sup>142</sup>, un sindicalismo que se autodenomina “alternativo” y que se ha enfrentado a CCOO, UGT y CSIF<sup>143</sup>. Estas plataformas, y en unión con otras organizaciones sindicales con escasa o nula representación, han realizado una réplica agresiva a los sindicatos más representativos. Fruto de esto, por ejemplo, ha sido el *Manifiesto del sindicalismo alternativo contra el abuso de la temporalidad y por la consolidación del empleo en las Administraciones Públicas* de 2 de febrero de 2021<sup>144</sup>.

Estos agentes externos a los habituales, y a los que habría que añadir, según BOLTAINA (2022), “*algunos despachos de abogados muy concretos que han elevado los niveles de litigiosidad a cotas inesperadas y que siguen haciéndolo tras la Ley 20/2021, por rechazar las soluciones que esta norma establece*”, han conseguido superar a los actores consolidados durante las últimas cuatro décadas. Despachos de abogados y abogadas, plataformas de interinos e interinas, y sindicatos alternativos, han logrado expandir su mensaje llegando muchísimo más al personal temporal afectado que el propio mensaje institucional del Gobierno, los grupos políticos, los sindicatos más representativos o la propia

---

<sup>141</sup> GARCÍA VÁZQUEZ (2022): “Sobre el personal temporal de las administraciones y la protección del derecho europeo”, página 10.

<sup>142</sup> Ver página web <https://www.sostemporalespublicos.com/>

<sup>143</sup> Estos tres sindicatos ostentan la condición de más representativos en la Administración Pública.

<sup>144</sup> BOLTAINA BOSCH (2021): “Personal temporal en la Administración Pública: soluciones de presente y opciones de futuro”, página 74.

Administración<sup>145</sup>. Las plataformas de interinos e interinas obtuvieron un protagonismo que llegó hasta el punto de recibir la invitación a ir al Senado a exponer sus demandas ante los grupos parlamentarios los días 21 y 22 de abril de 2022. Las comparecencias en la Comisión de Administración Pública del Senado sirvieron a estas plataformas para establecer contactos permanentes con grupos y políticos<sup>146</sup>.

Es cierto que el legislador reconoce en el preámbulo de la Ley 20/2021 que la situación previa a esta norma, con un porcentaje de temporalidad excesivo y con interinidades prolongadas más allá de lo deseable en el tiempo, “*perjudica directamente al propio personal interino o temporal que lleva mucho tiempo desempeñando sus funciones y que desea, como es lógico, la estabilidad profesional*”<sup>147</sup>. Pero, teniendo en cuenta lo expuesto en los párrafos anteriores, y por mucho que el legislador introdujese este reconocimiento en el preámbulo de la norma, no hace falta recurrir a discursos sindicales para objetivar el cabreo que debieron haber sentido el personal funcionario interino y laboral temporal en el momento de entrada en vigor de la Ley 20/2021. Las medidas previstas por esta Ley, si bien algunas son positivas, no colman las expectativas generadas por los “*damnificados y damnificadas*” por el persistente abuso al recurso de la contratación temporal en el empleo público, ni llegan a reparar al personal que ha ido “*circulando*” por diferentes puestos de trabajo durante años<sup>148</sup>.

Como señala FERNÁNDEZ (2021), al dejarles fuera de la aplicación de los cambios introducidos en el EBEP, “*no es extraño, por tanto, que los interinos que ahora, en este momento, prestan servicios en la Administración y que han llevado todo el peso de la batalla judicial y mediática que ha dado lugar a la reforma del TREBEP se muestren decepcionados -cuando no directamente traicionados- por esta reforma*”<sup>149</sup>. Los procedimientos judiciales han supuesto un gran esfuerzo económico para una gran parte de las personas trabajadoras de las Administraciones Públicas en fraude de ley en plazas de la escala básica, cuyos salarios son bajos.

Con una razón incuestionable, este personal temporal reclamaba, y sigue reclamando,

---

<sup>145</sup> BOLTAINA BOSCH (2022): “Un análisis “DAFO” de la Ley 20/2021 de 28 de diciembre de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público: debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades”, página 76.

<sup>146</sup> CASADO, M.J. (2023): “Claves de la lucha interina”, página 90.

<sup>147</sup> Primer párrafo del apartado II del preámbulo de la Ley 20/2021.

<sup>148</sup> TERRADILLOS ORMAETXEA (2022): “Estudio de las medidas sancionadoras y reparadoras del abuso en la contratación temporal en el empleo público contempladas en la Ley 20/2021 y en el Real Decreto-Ley 32/2021, con especial referencia a la figura del personal indefinido no fijo”, página 137.

<sup>149</sup> FERNÁNDEZ, E.M. (2021): “El derecho a la indemnización del personal interino al servicio de la administración española a la luz de la jurisprudencia del TJUE”, página 95.

una solución que pasa por la relativización de los principios de mérito y capacidad. En otras palabras, son tantos y su desempeño afecta de manera tan intensa a la prestación de servicios públicos esenciales (basta pensar en la educación y la sanidad) que la consolidación de sus puestos a través de procedimientos “*ad hoc*” se ha asumido, por el ejecutivo primero y posteriormente por el legislador, como la única respuesta posible. Y en estos procesos, los citados principios constitucionales de mérito y capacidad no quedan bien tratados, pero en ello nada tiene que ver el personal temporal afectado. Este personal supone la imagen y representación tangible del maltrato constitucional, pero no son más que el resultado final de los desaciertos y la mala praxis en materia de personal<sup>150</sup>.

Por ello, finalmente se les ofrece la alternativa del proceso de consolidación. Pero la obligación de competir en un proceso selectivo, por muy generosa que sea la valoración del tiempo de trabajo, no deja de ser un premio de consolación cuando, en un momento no tan lejano, habían aspirado seriamente a la fijeza<sup>151</sup>. Además, según defiende FUENTETAJA (2020), a mi entender con acierto, estos procesos de consolidación serían inadecuados como consecuencia jurídica sancionadora al abuso. Es cierto que ponen fin al mismo, pero no resarce del padecido ya que no garantiza la estabilidad a los afectados. No sería acorde con los principios, objetivos y alcance de la Directiva 1999/70/CE<sup>152</sup>.

Para algunos, las sentencias europeas eran una oportunidad única para solucionar el problema de los y las interinas que están en abuso de temporalidad. Un personal que lleva años realizando trabajos en régimen de interinidad en la misma plaza, incluso habiendo aprobado las oposiciones en repetidas ocasiones. Por eso es pertinente la pregunta sobre qué va a pasar con este personal finalizados los procesos que fijan plazas, no personas<sup>153</sup>.

En cuanto al personal laboral temporal, las modificaciones realizadas por la Ley 20/2021 no ceden ningún espacio a la figura del indefinido no fijo, ni la alojan en sus respectivos articulados, sino que más bien la expulsan. Y tampoco ofrece apoyo jurídico que

---

<sup>150</sup> NEVADO-BATALLA MORENO (2021): “La temporalidad en el empleo público como fallo activo en la administración”, página 120.

<sup>151</sup> FERNÁNDEZ, E.M. (2021): “El derecho a la indemnización del personal interino al servicio de la administración española a la luz de la jurisprudencia del TJUE”, página 95.

<sup>152</sup> FUENTETAJA PASTOR (2020), “La utilización abusiva de los funcionarios interinos ante el derecho europeo: entre la transformación en funcionarios de carrera y el derecho a indemnización”, página 214.

<sup>153</sup> GARCÍA FRANCÉS (2022), “Proceso de “estabilización de personal docente interino”, una oportunidad perdida”.

permita resolver de modo distinto a como se está haciendo ahora<sup>154</sup>.

En este sentido, la contratación como fijos y fijas de las Administraciones Públicas debe atenerse a los principios de mérito y capacidad, conforme a lo dispuesto en la Constitución Española. Por ello, la irregularidad en la contratación temporal no puede tener como consecuencia normal el reconocimiento de fijeza. Al menos así lo suscribe la jurisprudencia y varios autores y autoras. El TS ha estimado que el contrato debe calificarse como indefinido, pero el trabajador no puede ser considerado fijo de plantilla. Si así fuera, como afirma ROQUETA (2019), *“se defraudaría la aplicación de las normas antes señaladas que exigen procedimientos públicos para la contratación de personal”*<sup>155</sup>.

Pero la situación de incertidumbre e inseguridad en que se encontraba el conjunto del personal indefinido no fijo reclamaba una intervención del legislador mayor de la que ha tenido lugar con ocasión de la Ley 20/2021. Ahora el futuro de este personal queda condicionado a la decisión que, de forma responsable y conforme a la normativa, adopte la Administración. Pero no siempre podemos esperar un comportamiento responsable de una Administración o ente público que no ha cumplido la normativa laboral relativa a la contratación de trabajadores y trabajadoras y ha generado el problema<sup>156</sup>.

En cuanto a la indemnización prevista en el artículo 2 de la Ley 20/2021 para el personal temporal que no supere los procesos de estabilización, no parece que llegue a compensar el abuso cometido por la Administración, por lo menos en los casos más prolongados de temporalidad, teniendo en cuenta el tope de mensualidades<sup>157</sup>. Además, hay que tener en cuenta que la no participación del candidato en el proceso selectivo de estabilización no le dará derecho a la compensación económica en ningún caso. En tal caso, ¿dónde queda la sanción al abuso previo cometido por la Administración?<sup>158</sup>.

---

<sup>154</sup> TERRADILLOS ORMAETXEA (2022): “Estudio de las medidas sancionadoras y reparadoras del abuso en la contratación temporal en el empleo público contempladas en la Ley 20/2021 y en el Real Decreto-Ley 32/2021, con especial referencia a la figura del personal indefinido no fijo”, página 119.

<sup>155</sup> ROQUETA BUJ (2019): “La contratación temporal en las administraciones públicas”, página 142.

<sup>156</sup> PÉREZ GUERRERO (2022): “La relación laboral indefinida no diga en la administración: hacia la “estabilización” de una figura de creación jurisprudencial”, página 351.

<sup>157</sup> El tope está establecido en 12 mensualidades, es decir, 360 días de tope.

<sup>158</sup> TERRADILLOS ORMAETXEA (2022): Estudio de las medidas sancionadoras y reparadoras del abuso en la contratación temporal en el empleo público contempladas en la Ley 20/2021 y en el Real Decreto-Ley 32/2021, con especial referencia a la figura del personal indefinido no fijo”, página 126.

## 7.2. El conflicto con los y las aspirantes

La solución ideada por el legislador para el personal en abuso va a suponer la integración masiva en el sector público, bajo la nueva condición de funcionario o funcionaria de carrera y personal laboral fijo, y en puestos estructurales, de miles de empleados y empleadas temporales de larga duración. Y ello mediante procesos selectivos que predeterminan el resultado final de forma total (concurso) o parcial (concurso-oposición). En estos procesos, el personal temporal parte de una situación ventajosa al ser valorada la experiencia profesional.

En el caso del concurso-oposición, la valoración del 40% es constitucionalmente válida y sobre el papel no excluye la posible concurrencia de terceros. Pero, en la práctica, el sistema de selección que diseña la Ley 20/2021 distorsiona el requisito de la libre concurrencia, dificultando enormemente que los y las aspirantes sin experiencia puedan hacerse con un puesto en la Administración. Dificultad que puede agudizarse en función de cómo se articule la baremación de méritos y del carácter eliminatorio o no de los ejercicios en fase de oposición.

En cuanto a los procesos de estabilización por concurso, en opinión de la mayoría de los autores y autoras administrativistas y constitucionalistas, esas situaciones excepcionales ahondan en la desigualdad de oportunidades y agravan el escaso o nulo rigor con que frecuentemente se recluta al personal interino o temporal, lo que crea condiciones favorables para operaciones clientelares o de favoritismos<sup>159</sup>.

Ante el “*astillamiento*”<sup>160</sup> de los dos grandes principios del modelo constitucional de empleo público consagrados en los artículos 103.3 y 23.2 CE<sup>161</sup>, resultan víctimas directas todas las personas que se preparan para ser las mejores y resultar reclutadas por la Administración tras el desarrollo de los oportunos procedimientos de selección. Un colectivo de aspirantes a trabajar en la Administración que observan, con callado estoicismo casi religioso, cómo muchas de las plazas a las que aspiraban nunca van a integrar una oferta de empleo público o, al menos, una oferta de empleo público de libre acceso en condiciones de

---

<sup>159</sup> TERRADILLOS ORMAETXEA (2022): “Estudio de las medidas sancionadoras y reparadoras del abuso en la contratación temporal en el empleo público contempladas en la Ley 20/2021 y en el Real Decreto-Ley 32/2021, con especial referencia a la figura del personal indefinido no fijo”, página 120.

<sup>160</sup> Así lo define NEVADO-BATALLA (2021) en “La temporalidad en el empleo público como fallo activo en la administración”, página 120.

<sup>161</sup> Se refiere a los principios de mérito y capacidad (103.3) por un lado, y al derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (23.3).

igualdad indudable<sup>162</sup>.

### 7.3. La tasa de reposición

Del examen de las leyes de Presupuestos Generales del Estado en el período que va del 2007 al 2016, se constata que se ha producido un proceso significativo en la reducción de las ofertas de empleo público, partiendo de una tasa de reposición de efectivos del 100%, pasando por el 30%, el 15% y el 10 %, hasta llegar a las leyes para 2012, 2013, 2014 y 2015, en las que se prohíbe la incorporación de nuevo personal salvo el derivado de ofertas de empleo público de ejercicios anteriores, y de las excepciones también señaladas hasta llegar al 10% en determinados sectores, al 50% en 2015, o al 100% en el caso de la policía local y de prevención y extinción de incendios, así como en 2016 para determinados sectores<sup>163</sup>.

Quizás se ha perdido una magnífica oportunidad para regular la tasa de reposición en cuestiones como las jubilaciones o la creación de nuevas plazas. Por un lado, haber resuelto si la tasa de reposición debe tener en cuenta o no las jubilaciones, y sobre todo ante la previsión de que en el periodo comprendido entre 2022 y 2032 se van a jubilar en el Estado español en torno a un millón de empleados y empleadas públicos. Esto es casi el 30% de todos los efectivos de las Administraciones. BOLTAINA (2022) considera que, tras una valoración objetiva sobre si la plaza debe pervivir tras el empleado jubilado y constatada su necesidad, sería preciso que no fuera la tasa la que limitara año tras año la sustitución de los empleados jubilados por nuevos empleados fijos. Esto es, *“que la incorporación de personal fijo por plazas vacantes por jubilación no se vincule al cálculo de la tasa de reposición, pues es incongruente en una política de recursos humanos proactiva”*<sup>164</sup>.

También, incluso, debería desconectarse la tasa de reposición de la creación de nuevas plazas. Actualmente, si una Administración crea plazas nuevas por las razones justificadas que correspondan, no debería quedar vinculada la incorporación de personal fijo a la existencia o no de opciones derivadas de la tasa. Es cierto que ello no sucede así porque hay un prejuicio del legislador sobre la expansión de las plantillas, en especial en el ámbito local y autonómico, pero es evidente también que ello da como resultado que las plazas se creen y

---

<sup>162</sup> NEVADO-BATALLA MORENO (2021): “La temporalidad en el empleo público como fallo activo en la administración”, página 120.

<sup>163</sup> SERRANO PASCUAL (2016): “Las ofertas de empleo público y la precariedad de la función pública: la Directiva 1999/70/CE, frente a las leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado”, página 278.

<sup>164</sup> BOLTAINA BOSCH (2022): “Un análisis “DAFO” de la Ley 20/2021 de 28 de diciembre de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público: debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades”, página 91.

se provean por personal temporal o interino, dado que en este supuesto no actúa la tasa de reposición, pero genera un problema acumulativo hacia el futuro.

Quizás la urgencia de la Ley 20/2021 haya impedido abordar un cambio en cuanto a la tasa de reposición. Pero sin duda, la configuración actual de dicha tasa no ayuda a contener la temporalidad. Hay que tener en cuenta que la tasa de reposición lleva incorporada en su propio concepto la perversión del sistema, pues sólo tiene efectos hacia el pasado sin prever el futuro, pues tiene en cuenta las vacantes acaecidas en el año presupuestario anterior al de su aprobación. No existe una tasa “a futuro”, aunque se conozca perfectamente el número de empleados que en los próximos meses y años causarán baja, generalmente por jubilación. No hay norma en el sistema español que prevea cómo reaccionar ante el millón de empleados que se jubilarán entre el año 2022 y 2032. La solución ante esta marcha de empleados será, a buen seguro, incorporar nuevo personal temporal o interino y, de nuevo, mantener el problema que la Ley 20/2021 desea dar por finalizado<sup>165</sup>.

Sí, ya hemos analizado la previsión al respecto de la disposición adicional tercera de la Ley 20/2021, la que habilita a que las Administraciones Públicas nombren personal interino en las plazas vacantes que se produzcan en el ejercicio presupuestario por jubilación, así como en aquellas que no computen en la tasa de reposición de efectivos, y obliga a que estas vacantes ocupadas por personal interino sean incorporadas en la oferta de empleo público del ejercicio en que se haya nombrado dicho personal y si ello no fuera posible, en la oferta del año siguiente. Pero esto no varía en nada lo que hasta ahora se estaba haciendo hasta ahora, y ya conocemos cual es el resultado: la acumulación de personal funcionario interino y personal laboral temporal a la espera de la convocatoria de las plazas y la perduración en el tiempo de su nombramiento o contratación.

#### **7.4. Las cuestiones prejudiciales pendientes de respuesta**

En el momento de entrada en vigor de la Ley 20/2021 había varias cuestiones prejudiciales pendientes de respuesta. Por su interés, cabe hablar de la formulada por el Juzgado de lo Social nº 3 de Barcelona, en Auto de 27 de julio de 2021. La misma versaba sobre la naturaleza temporal o indefinida de la figura del indefinido no fijo, y la respuesta podría suponer un duro golpe para el legislador.

---

<sup>165</sup> BOLTAINA BOSCH (2022): “Un análisis “DAFO” de la Ley 20/2021 de 28 de diciembre de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público: debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades”, página 92.

El caso que daba origen a esta cuestión prejudicial se refería a un trabajador de la Universitat de Barcelona que había encadenado de forma fraudulenta diversos contratos temporales desde 2002 hasta pasado el año 2019. El Magistrado, en su auto, entiende que cabe la conversión de los sucesivos contratos de trabajo de duración determinada en un contrato de trabajo por tiempo indefinido, aunque existan disposiciones nacionales de naturaleza constitucional que prohíban de modo absoluto dicha transformación en el sector público. Y también sostiene el Magistrado que el concepto “*indefinido*”, en contraposición a los contratos de trabajo de duración determinada, se refiere a relaciones estables y no sujetos al cumplimiento de una condición o de un término para que se extingan.

Efectivamente, como explica BELTRÁN DE HEREDIA (2021), no parece que considerar que los contratos por tiempo indefinido pueden extinguirse por una causa ligada a un factor sea una interpretación conforme, aunque es la interpretación actual en el Estado español<sup>166</sup>. No se está teniendo en cuenta, en definitiva, que el personal indefinido no fijo también es personal temporal, y lo es porque la Administración pública debe cubrir reglamentariamente la plaza, momento en el cual se extingue el contrato indefinido no fijo. Por tanto, la solución es el problema, y por tanto no es solución. Tanto el personal laboral víctima de abuso de temporalidad al que se le ha reconocido la condición de indefinido no fijo, como el personal interino, terminan siendo trabajadores temporales. También GIFREU (2022) considera, de forma clara, que estamos ante relaciones laborales de carácter temporal. Se ha mostrado clara al afirmar que la categoría del indefinido no fijo “*no deja de ser, sin embargo, una nueva relación temporal*” y que esta figura “*mantiene, en todo caso, un carácter temporal*”<sup>167</sup>. FUENTETAJA (2020) se suma también, en parte, a esta argumentación, al afirmar que sancionar el abuso cometido transformando la relación en cualquier cosa que no sea de duración estable o fija no respetaría la Directiva 1999/70/CE, “*máxime cuando la Administración, responsable del abuso, no vería sancionada su actuación abusiva*”. Este autor fundamenta su argumentación en la idea de que la estabilidad es el objetivo de la Directiva 1999/70/CE, y todo lo que no sea reconocerla a los funcionarios interinos que han padecido el abuso, resulta contrario a la misma<sup>168</sup>.

---

<sup>166</sup> BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ (2021): “Las medidas para reducir el empleo público temporal a la luz del asunto IMIDRA y del RD-Ley 14/2021”, página 70-71.

<sup>167</sup> GIFREU FONT (2022): “La estrategia de reducción de la temporalidad en el empleo público en la Ley 20/2021: ¿un bálsamo de fierabrás para erradicar definitivamente las relaciones de interinidad de larga duración o una solución provisional para salir del paso?”, página 83.

<sup>168</sup> FUENTETAJA PASTOR (2020): “La utilización abusiva de los funcionarios interinos ante el derecho europeo: entre la transformación en funcionarios de carrera y el derecho a indemnización”, página 217.



Parecida argumentación siguió la abogada general Kokott en el asunto Sánchez Ruiz<sup>169</sup>, al señalar que, en principio, no constituye una medida sancionadora para la Administración el derecho al mantenimiento de la relación de servicio, “*dado que el empleado público de que se trate será cesado en caso de amortización de la plaza o de incorporación a esta de personal fijo*”. Además, “*la creación de nuevas plazas conforme a las necesidades comprobadas de personal no es útil para los empleados públicos temporales cuando no se llevan a cabo los necesarios procesos selectivos para la cobertura con carácter permanente de tales plazas*”, pues “*el mantenimiento de la relación de servicio temporal, exigida por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, solo supone, en estas circunstancias, una perpetuación de la precariedad*”.

En definitiva, la única novedad o cambio al respecto que se recoge en las sentencias, consecuencia del caso IMIDRA, es el reconocimiento de una indemnización, la misma que corresponde al despido por causas objetivas prevista en el Estatuto de los Trabajadores<sup>170</sup>. Y si al final solo quedaba esto, según el Magistrado del Juzgado de lo Social nº 3 de Barcelona, se desvirtúa por completo el efecto útil de la Directiva 1999/70/CE. La indemnización queda como la única medida para prevenir la contratación temporal, y con cargo al erario público.

Ahora el TJUE iba a tener que decidir si los indefinidos no fijos son sujetos ligados a una relación temporal, y por tanto no adecuada a la luz de la Directiva 1999/70/CE, lo cual puede hacer que termine reconociendo la fijeza<sup>171</sup>. Y es que, la alternativa a reconocer el carácter temporal de esta relación y no declarar la fijeza, debería conllevar irremediabilmente la declaración de que la posterior indemnización cuando la cobertura reglamentaria sea efectiva es una “*medida equivalente*” en términos de la Directiva 1999/70/CE. Y debería ser así, principalmente, atendiendo al Auto del TJUE de 30 de septiembre de 2020 (caso Gondomar, de Portugal), donde recuerda que la Directiva 1999/70/CE no obliga a los Estados miembros a convertir los contratos temporales en fijos, puesto que se trata de una decisión discrecional de estos, pero añade que la normativa nacional que prohíbe tal conversión es contraria a la Directiva 1999/70/CE si no incluye ninguna otra medida eficaz para evitar y sancionar el abuso de temporalidad en ese sector<sup>172</sup>.

---

<sup>169</sup> Asunto C-103/18.

<sup>170</sup> Artículo 52 y 53 del Estatuto de los Trabajadores.

<sup>171</sup> BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ (2021): “Las medidas para reducir el empleo público temporal a la luz del asunto IMIDRA y del RD-Ley 14/2021”, página 72-73.

<sup>172</sup> Asunto C-135-20, contra la Câmara Municipal de Gondomar. En el mismo sentido, Sentencia TJUE de 19 de marzo de 2020, asunto acumulado C-103/18 Sánchez Ruiz y C-429/18 Fernández Álvarez.

El 26 de abril de 2022 se produjo la respuesta del TJUE a esta cuestión. Para el TJUE “*las cláusulas 2 y 3, punto 1, del Acuerdo Marco (...) deben interpretarse en el sentido de que un trabajador que ha estado vinculado a su empleador del sector público mediante sucesivos contratos de trabajo de duración determinada y cuya relación laboral puede convertirse, como sanción, en “indefinida no fija” está comprendido en el ámbito de aplicación de dicho Acuerdo Marco*”<sup>173</sup>. Para entender la respuesta en su totalidad, el Juzgado de lo Social nº 3 de Barcelona recupera el apartado 25 de la Sentencia del TJUE, que dice que aunque la declaración como “*indefinida no fija*” de la relación laboral se considere una medida acorde para sancionar el abuso, esta declaración “*no modifica la propia naturaleza de los contratos*”.

Si el TJUE hubiera rechazado la consideración de estas relaciones como temporales, y hubiese declarado que son “*indefinidas*” (cosa que no ha pasado), entonces la cobertura reglamentaria de la plaza no podría ser motivo de extinción del contrato ya que no tendría sentido que un contrato de esta naturaleza esté sometido a término o condición. Antes de conocer la respuesta, algún autor, como BELTRÁN DE HEREDIA (2021), apuntaba directamente a la improcedencia de la extinción en el caso de que la administración procediera al cese por motivo de cobertura de la plaza. Asimismo, otra consecuencia era que si se determinaba que la relación no era de duración determinada, ya no podría exigirse un proceso selectivo<sup>174</sup>.

Para TERRADILLOS (2022), la indemnización del despido improcedente, la más elevada que se reconoce en el ámbito laboral, sería más adecuada que la regulada por la Ley 20/2021. Al contemplarse tal indemnización en los supuestos de calificación judicial de un despido por incumplimiento por parte de la empresa de sus obligaciones contractuales en la legislación laboral, TERRADILLOS (2022) se preguntaba si no es eso lo que ha ocurrido con reiteración en el sector público. Si bien el artículo 70 del EBEP ordenaba la convocatoria de ofertas de empleo público cada tres años, las Administraciones Públicas no han llevado a cabo ese mandato, incumpliendo sus obligaciones para con los contratos temporales<sup>175</sup>.

JOVER (2022) también defiende que esta indemnización sería la adecuada para sancionar el abuso, e incluso va más allá al defender la compatibilidad entre la compensación

---

<sup>173</sup> Sentencia del TJUE de 26 de abril de 2022, asunto C-454/21.

<sup>174</sup> BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ (2021): “Las medidas para reducir el empleo público temporal a la luz del asunto IMIDRA y del RD-Ley 14/2021”, páginas 74-75.

<sup>175</sup> TERRADILLOS ORMAETXEA (2022): “Estudio de las medidas sancionadoras y reparadoras del abuso en la contratación temporal en el empleo público contempladas en la Ley 20/2021 y en el Real Decreto-Ley 32/2021, con especial referencia a la figura del personal indefinido no fijo”, página 136.

de la Ley 20/2021 y una indemnización por extinción de la relación. A su juicio, la compensación recogida en la Ley 20/2021 tiene carácter indemnizatorio de daños y perjuicios al traer su razón de ser en un incumplimiento de la Administración, y por tanto debería ser compatible con la indemnización por extinción de la relación. Así mismo, esta indemnización no debería ser de 20 días por año de servicio, sino ser coincidente con la prevista para el despido improcedente en el Estatuto de los Trabajadores, pues sólo así entiende JOVER (2022) que se estaría dando cumplimiento a la Directiva 1999/70/CE. La indemnización de veinte días de salario por año de servicio se justifica en aras de una razón objetiva que ampara dicha extinción no por la consecuencia de un incumplimiento que es el que aquí preexiste. Por tanto, o bien se opta por permitir la compatibilidad de compensación y la indemnización prevista, respondiendo cada una de ellas a las razones correspondientes, o bien se opta por calificar la extinción de improcedente, reconociendo pues la indemnización en los términos correspondientes<sup>176</sup>.

Por otro lado, CASAS (2021) no considera que la concesión de una indemnización equivalente a la abonada en caso de despido improcedente sea una medida efectiva contra el abuso, ya que ni está prevista para atender a las exigencias del Acuerdo Marco, ni es disuasoria<sup>177</sup>.

No obstante, aunque ya se ha visto que el TJUE no tiene inconveniente en cambiar de criterio sin necesidad de justificarse<sup>178</sup>, no ha sido así en el presente caso y, por tanto, la sentencia del TJUE no ha hecho tambalear los cimientos de la Ley 20/2021.

Pero aún hay pendientes otras cuestiones prejudiciales sin respuesta a fecha de redacción de este trabajo. Una de las respuestas que puede tener cierta trascendencia, y que tiene enorme relación con los argumentos explicados en el asunto anterior, es la que pueda dar el TJUE a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 17 de Barcelona el 19 de mayo de 2022<sup>179</sup>.

En las mismas se pregunta si se debe transformar a los empleados públicos temporales

---

<sup>176</sup> JOVER RAMÍREZ (2022): “La centralidad de la figura del interino laboral en el empleo público”, página 275.

<sup>177</sup> CASAS BAAMONDE (2021): “Temporalidad de las prestaciones de servicios para las Administraciones Públicas. Situación, escenario normativo y alternativas”, página 44.

<sup>178</sup> GIFREU FONT (2022): “La estrategia de reducción de la temporalidad en el empleo público en la Ley 20/2021: ¿un bálsamo de fierabrás para erradicar definitivamente las relaciones de interinidad de larga duración o una solución provisional para salir del paso?”, página 85.

<sup>179</sup> Asunto C-332/22.

víctimas de un abuso en empleados públicos fijos o de carrera, sujetándolos a las mismas causas de cese y extinción de la relación de empleo que rigen para estos últimos.

Pregunta también, entre otras cuestiones, si la Ley 20/2021, al prever como medida sancionadora la convocatoria de procesos selectivos, y una indemnización sólo a favor de las víctimas de un abuso que no superen dicho proceso selectivo, infringe la Cláusula 5 del Acuerdo Marco y la Directiva 1999/70/CE, pues deja sin sancionar los abusos producidos respecto de los empleados públicos temporales que hayan superado dicho proceso selectivo.

No obstante, realiza muchas preguntas, algunas de ellas con mucho acierto, pero otras en cambio con un sesgo en su explicación, como es la comparación con el personal temporal de la empresa privada en lo que respecta a su conversión a fijos tras dos años como temporales. La pregunta y explicación al respecto que da el Juzgado de Barcelona no es del todo rigurosa y amplia. Pero lo que interesa a este trabajo, más que cuestionar la argumentación del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 17 de Barcelona, es que dicha cuestión prejudicial está pendiente de respuesta y, de nuevo, el TJUE vuelve a tener en sus manos la ratificación de la Ley 20/2021 como una norma acorde a la Directiva 1999/70/CE o, a contrario, inservible para el objetivo que se pretende.

### **7.5. Se siguen declarando fijezas**

Algunos juzgados de lo social y tribunales superiores de justicia dieron un paso adelante declarando la situación de fijeza del trabajador laboral temporal<sup>180</sup>. Estos juzgados consideraron que la categoría de “*indefinido no fijo*” perpetúa la temporalidad, ya que la cobertura definitiva de la plaza por el sistema de oferta pública determinará la extinción de esa relación indefinida. Todos estos pronunciamientos se desmarcaron de la reformulación de la doctrina que realiza la Sala de lo Social del Tribunal Supremo a reflujo de la Sentencia del TJUE en el caso IMIDRA.

También algunos juzgados de lo contencioso-administrativo han optado por reconocer una suerte de “*fijeza*” del personal interino que presta servicios para la Administración en régimen de Derecho administrativo. Es el caso, por poner algunos ejemplos, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Madrid y de los juzgados de lo

---

<sup>180</sup> Entre otras, Salas de lo Social del TSJ de Madrid de 17 de febrero de 2021 (rec. 845/202021), TSJ de Galicia de 28 de junio de 2018 y de 30 de abril, 15 de mayo y 7 de noviembre de 2019, Sentencias 423/2021 del Juzgado de lo Social núm. 15 de Madrid; 60/2021 del Juzgado de lo Social núm. 42 de Madrid y 70/2022 del Juzgado de lo Social núm. 1 de Eibar, y Sentencia 504/2021, de 24 de noviembre, del Juzgado de lo Social núm. 3 de Pamplona (rec. 294/2021).

Contencioso-Administrativo nº 32 de Madrid, nº 17 de Barcelona y nº 7 de Alicante, los cuales consideran que la medida sancionadora más acorde con la Directiva 1999/70/CE es la transformación de la relación temporal abusiva en una relación fija porque con ella se garantiza definitivamente el derecho a la estabilidad en el empleo, se sanciona a la Administración por su comportamiento abusivo y se la disuade de mantener esta práctica.

Estos juzgados defienden en sus resoluciones que *“no se trata de crear una nueva forma de acceso a la función pública, puesto que esta tarea compete al legislador”* sino que se trata de *“sancionar a la Administración por las concretas situaciones de abuso en la que puedan encontrarse determinados funcionarios interinos”*. Lo que terminan reconociendo, como situación jurídica individualizada, es *“el derecho del recurrente a permanecer en el puesto de trabajo que actualmente desempeña con los mismos derechos y con sujeción al mismo régimen de estabilidad e inamovilidad que rige para los funcionarios de carrera comparables, sin adquirir la condición de funcionario de carrera”*.

Y es que, a pesar de que conforme al Derecho interno del Estado español, la automatización a fijo resulta inviable dado que las notas de igualdad, mérito y capacidad son determinantes en la selección y acceso del personal al servicio de las Administraciones públicas, algunos sectores doctrinales han apelado a la fuerza del Derecho europeo para desbloquear el clave constitucional la estabilización automática.

Como explica GIFREU (2022), esto se debe a los principios de eficacia directa y supremacía de las normas de Derecho europeo, que garantizan su plena aplicación por los tribunales aun cuando esto suponga inaplicar las disposiciones contrarias de la legislación nacional. Precisamente, los órganos jurisdiccionales que han reconocido la fijeza del personal contratado laboral o la asimilación de los funcionarios interinos al régimen y derechos de los funcionarios de carrera, justifican sus pronunciamientos en los principios de eficacia directa y primacía del Derecho europeo que les permiten eludir la aplicación del Derecho interno<sup>181</sup>.

Sin embargo, el análisis de FUENTETAJA (2020) al respecto de estos principios es distinto al que están realizando los tribunales, y analiza también el de equivalencia. En virtud de este último principio, lo que se pide es que se tenga en cuenta que el ordenamiento jurídico-laboral contempla una medida eficaz y disuasoria, como es la transformación en fija de la relación temporal como consecuencia del abuso. Y se debería tener en cuenta porque no

---

<sup>181</sup> GIFREU FONT (2022): “La estrategia de reducción de la temporalidad en el empleo público en la Ley 20/2021: ¿un bálsamo de fierabrás para erradicar definitivamente las relaciones de interinidad de larga duración o una solución provisional para salir del paso?”, página 91.

hay regulación europea sobre la ejecución del derecho de la Unión ni normativa nacional específica que establezca el régimen jurídico interno de dicha ejecución, y entonces se debe aplicar el derecho nacional establecido con carácter general para regular la ejecución del derecho interno. Pero, no obstante, en el caso que nos ocupa, la semejanza de situaciones en caso de abuso entre los trabajadores laborales y los funcionarios temporales presenta una radical diferencia que impide colmar la laguna jurídico-administrativa con una interpretación analógica de la norma laboral: ausencia de identidad de razón en lo que respecta a los elementos esenciales de constitución de la relación. La relación funcional exige un procedimiento administrativo previo que articule los principios de igualdad y de mérito, por lo que una eventual transformación de dicha relación no sería posible ante la ausencia de dicho procedimiento administrativo, el cual se erige como un elemento constitutivo esencial sin el cual, por tanto, no es posible transformar la relación.

Por tanto, se hace imposible aplicar el principio de equivalencia, y por tanto quizás se podría recurrir al principio de efectividad. En relación con la Directiva 1999/70/CE, el principio de efectividad exigiría identificar las medidas existentes en el derecho interno para conseguir que los objetivos de aquella se alcancen, deduciendo del ordenamiento interno aquellas técnicas o soluciones más eficaces para sancionar los abusos que se produzcan al constatarse una utilización sucesiva de nombramientos funcionariales temporales. Sin embargo, el principio de efectividad no impide reconocer límites en los principios generales del derecho. Y se estarían cruzando esos límites, como explica FUENTETAJA (2020), al transformar las relaciones funcionariales temporales en fijas como medida sancionadora a los abusos en la sucesión de nombramientos, ya que el ordenamiento interno no permite esa transformación al exigir el respeto de los principios de igualdad y de mérito, articulados a través de un proceso selectivo<sup>182</sup>.

## **7.6. El impacto económico de las indemnizaciones**

La incorporación a la normativa de una compensación económica no parece muy coherente con el mandato de que las convocatorias de estabilización no pueden implicar incremento del gasto. Como hemos visto, se tendrá derecho al percibo de esta compensación por quienes, por ejemplo, presentándose a estas convocatorias, no lleguen a superar el proceso selectivo. Por tanto, las mismas implicarán irremediablemente un incremento del gasto.

---

<sup>182</sup> FUENTETAJA PASTOR (2020): “La utilización abusiva de los funcionarios interinos ante el derecho europeo: entre la transformación en funcionarios de carrera y el derecho a indemnización”, página 221-222.

Además, a diferencia del sector privado, este entramado de compensaciones que prevé la Ley 20/2021 recae en el presupuesto público. Y si bien es razonable que se establezca una compensación o indemnización, lo cierto es el “castigo” va a recaer en el presupuesto público, lo que, como ha definido BOLTAINA (2022), supone “disparar con pólvora del Rey”<sup>183 184</sup>.

---

<sup>183</sup> BOLTAINA BOSCH (2022): “Un análisis “DAFO” de la Ley 20/2021 de 28 de diciembre de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público: debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades”, página 96.

<sup>184</sup> “Disparar con pólvora del Rey” es una expresión muy utilizada en el ámbito político, y se refiere a lo sencillo que es la utilización de recursos que no son propios y correr riesgos con el patrimonio ajeno. Es decir, utilizar alegremente recursos ajenos.

## 8. DUDAS SOBRE LA CONSECUCCIÓN DE LOS OBJETIVOS

El objetivo principal es la reducción drástica de la tasa de temporalidad en el empleo público hasta alcanzar el 8%. Un objetivo muy ambicioso y que, como hemos explicado ya en el presente trabajo, va a necesitar de más medidas que las recogidas en la Ley 20/2021. Hay factores externos que, sin duda, van a impedir lograr este objetivo, y más sabiendo que entre el periodo 2022-2032 deben jubilarse en torno a un millón de empleados y empleadas públicas, lo que supone que van a ser sustituidos por nuevo personal interino y temporal.

Debemos contemplar la posibilidad de que estas jubilaciones futuras se acompañen con la amortización de plazas innecesarias a través de una automatización de multitud de procesos que hoy realizan empleados y empleadas públicos. Sin duda, la digitalización de multitud de trámites administrativos va a tener una influencia considerable en este aspecto. Pero, pese a ello, la cifra de empleados y empleadas públicas que se van a jubilar sigue siendo muy elevada, ya que un millón supone un tercio del total.

Por ello, la Ley 20/2021 carece de un estudio serio sobre cómo reponer ese millón de empleados y empleadas que se jubilarán. Parece que el volumen de empleados y empleadas que se van a estabilizar es similar al volumen de quienes van a abandonar la Administración, en una especie de juego de ajedrez en que ambos bandos se comen piezas a la par<sup>185</sup>. Esto nos indica que, irremediamente, volverán a ser necesarios nuevos procesos de estabilización de empleo temporal en, quizás, un plazo de unos cinco o seis años. Y hay una alta probabilidad de cronificación de la convocatoria periódica de procesos de estabilización debido al envejecimiento actual de las plantillas<sup>186</sup>. Aunque quizás se pueda afirmar que estos procesos ya están cronificados, a tenor de lo analizado en este trabajo en el apartado sobre la historia de la temporalidad en el empleo público<sup>187</sup>.

Este 8%, al tener que calcularse en términos individuales, esto es, por cada Administración, nos permite realizar una visualización sobre su aplicación. Así, en una Administración local de diez empleados y empleadas, no debería a partir de 2024 tener en plantilla ningún interino o temporal para no superar ese 8%. También significa que para cumplir el requisito de un 8%, la Administración en cuestión deberá tener una plantilla de al

---

<sup>185</sup> BOLTAINA BOSCH (2021): “Personal temporal en la Administración Pública: soluciones de presente y opciones de futuro”, página 80.

<sup>186</sup> Según el MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA (2021), las personas con menos de 40 años en la plantilla de la Administración General del Estado suponen solamente un 12% del total.

<sup>187</sup> Ver apartado 2.1.2. *Una cuestión histórica*.



menos trece empleados para poder incorporar personal interino o temporal y no exceder el porcentaje. Si ascendemos, por ejemplo, a una Administración autonómica, su margen de actuación será muy elevado, pues si tomamos en cuenta, por ejemplo, la Generalitat de Catalunya, con 160.000 empleados, el 8% le permitiría una plantilla temporal de casi 13.000 efectivos. Dicho esto, tampoco desdibuja la necesidad actual de aplicar medidas de contención ante esta tasa, ya que su cifra actual ronda los 60.000<sup>188</sup>.

El 8% es una cifra que se descontextualiza cuando se desciende a la realidad práctica de cada Administración, la estatal, las autonómicas y las locales y universitarias. Para BOLTAINA (2021), da la impresión de que este deseo porcentual no responde a criterios objetivos ni racionales, sino que se trata de una cifra idílica. BELTRÁN DE HEREDIA (2021) también duda que se pueda alcanzar el ambicioso objetivo de reducir la temporalidad al 8%, y cree que es poco probable que el proceso de estabilización planteado en el artículo 2 de la Ley 20/2021 sea capaz de absorber la ingente bolsa de temporalidad fraudulenta y abusiva que impera en el sector público<sup>189</sup>.

Y es que, como afirma GARCÍA FRANCÉS (2022), en esencia la Ley 20/2021 no supone “*nada nuevo, supone repetir procesos extraordinarios que no sirvieron para rebajar la tasa de interinidad*”<sup>190</sup>. El legislador se está empeñando en repetir las mismas medidas para atajar un problema que no termina de atajarse. No puede esperarse un resultado distinto si siempre se hace lo mismo.

En cuanto al otro gran objetivo que se persigue con la Ley 20/2021, esto es, el cumplimiento de las exigencias que el TJUE y las directivas han impuesto, también hay muchas dudas sobre si los propios procesos selectivos de estabilización, el régimen de indemnización y otros elementos de la norma resuelven o cumplen los criterios de la jurisprudencia europea o, posiblemente, no se adecuen a las mismas, como es el supuesto de que no haya derecho a compensación económica para los empleados interinos que no participen en los procesos de estabilización. Para solventar esta duda va a ser actor fundamental el TJUE a través de sus respuestas pendientes a las cuestiones prejudiciales

---

<sup>188</sup> BOLTAINA BOSCH (2021): “Personal temporal en la Administración Pública: soluciones de presente y opciones de futuro”, página 88.

<sup>189</sup> BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ (2021), “Las medidas para reducir el empleo público temporal a la luz del asunto IMIDRA y del RD-Ley 14/2021”, página 83.

<sup>190</sup> GARCÍA FRANCÉS (2022): “Proceso de “estabilización de personal docente interino”, una oportunidad perdida”.

planteadas por los tribunales del Estado español, como hemos visto anteriormente<sup>191</sup>.

Posiblemente las debilidades se dan más en el ámbito del personal laboral que en el del funcionariado interino. Muchos futuros litigios se darán en el ámbito de la compensación, tal como ha señalado la doctrina más reputada que ha tratado la cuestión y sobre cuya evolución jurídica deberemos estar atentos en los próximos meses o años<sup>192</sup>.

Por todo ello, cada vez son más las voces que no se conforman con medidas “*apagafuegos*”<sup>193</sup>. Por un lado, hay quien pide una reforma integral del sistema de acceso al empleo público. Por otro lado, hay quien cuestiona las sanciones y pide que el sistema de exigencia de responsabilidades tome otro camino.

---

<sup>191</sup> Ver apartado 7.4. *Las cuestiones prejudiciales pendientes de respuesta de este trabajo.*

<sup>192</sup> BOLTAINA BOSCH (2022): “Un análisis “DAFO” de la Ley 20/2021 de 28 de diciembre de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público: debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades”, página 75.

<sup>193</sup> Se utiliza este adjetivo para designar a quien se dedica a solucionar o aminorar problemas acuciantes.

## 9. POR EL CAMBIO EN EL SISTEMA DE ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO

“*Los procesos de selección son excesivamente lentos y dilatados en el tiempo*”. No es una afirmación independiente, ni es una opinión personal, aunque la comparto. El propio legislador reconoce este hecho en el preámbulo de la Ley 20/2021<sup>194</sup>. Por eso llama la atención que, realizando esta afirmación en el preámbulo, no se recojan medidas contundentes en la Ley 20/2021 para cambiar la situación.

Una cuestión básica en el sistema de acceso al empleo público es lo recogido en el artículo 70 del EBEP, y que la Ley 20/2021 no modifica. Ni una coma.

Artículo 70. Oferta de empleo público.

1. 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.

2. La Oferta de empleo público o instrumento similar, que se aprobará anualmente por los órganos de Gobierno de las Administraciones Públicas, deberá ser publicada en el Diario Oficial correspondiente.

3. La Oferta de empleo público o instrumento similar podrá contener medidas derivadas de la planificación de recursos humanos.

Pero no es la única regulación sobre la oferta de empleo público, ya que el artículo 18 de la Ley 30/1984 de medidas para la reforma de la Función Pública, y que tampoco se ve modificada por la Ley 20/2021, realiza más precisiones al respecto. Así, en su punto 4 dice lo siguiente:

4. Las necesidades de recursos humanos con asignación

---

<sup>194</sup> Preámbulo, apartado I, párrafo 13 de la Ley 20/2021.

presupuestaria que no puedan ser cubiertas con los efectivos de personal existentes serán objeto de Oferta de Empleo Público.

Las vacantes correspondientes a las plazas incluidas en las convocatorias para ingreso de nuevo personal no precisarán de la realización de concurso previo entre quienes ya tuvieran la condición de funcionarios.

Y por último, y terminando de realizar un “*dibujo*” algo más detallado del sistema de acceso al empleo público, cabe tener en cuenta el artículo 19 de la misma Ley 30/1984 sobre selección del personal. En los dos primeros párrafos del punto 1 de este artículo 19 dice:

1. Las Administraciones Públicas seleccionan su personal, ya sea funcionario, ya laboral, de acuerdo con su oferta de empleo público, mediante convocatoria pública y a través del sistema de concurso, oposición o concurso-oposición libre en los que se garanticen en todo caso los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad.

Los procedimientos de selección cuidarán especialmente la conexión entre el tipo de pruebas a superar y la adecuación a los puestos de trabajo que se hayan de desempeñar incluyendo a tal efecto las pruebas prácticas que sean precisas.

Como se ha dicho, estas redacciones estaban antes de la Ley 20/2021. No se ha cambiado ni una coma al respecto. Por tanto, a tenor del contexto de alta temporalidad existente, y tras la lectura de los preceptos anteriores, cabe una afirmación con un margen de error residual: las obligaciones contenidas en los mismos se han incumplido reiteradamente en los últimos 30 años. Afirmación que se comparte y que realizan también varios autores, como es el caso de TERRADILLOS (2022)<sup>195</sup>. Este margen de error residual deviene en nulo si tenemos en cuenta, como se ha visto en apartados anteriores de este trabajo, que incluso el TJUE ha sentenciado sobre su incumplimiento sistemático.

Por ello se puede afirmar que quizás no basta con establecer medidas para sancionar el abuso. Quizás no basta con “*amoldarnos*” a Europa. Si la excepción se convierte en norma,

---

<sup>195</sup> TERRADILLOS ORMAETXEA (2022): “Estudio de las medidas sancionadoras y reparadoras del abuso en la contratación temporal en el empleo público contempladas en la Ley 20/2021 y en el Real Decreto-Ley 32/2021, con especial referencia a la figura del personal indefinido no fijo”, página 105.

la norma se convierte en inútil. Si el sistema insiste en enderezar la situación únicamente a base de sanciones, el sistema no soluciona ni las causas del problema, sino que normaliza el incumplimiento y la represión sobre el mismo. Además de ponerse en riesgo, ya que tarde o temprano no podrá hacer frente al problema. Como dice la expresión, “*renovarse o morir*”<sup>196</sup>. Y en este caso ha estado cerca, muy cerca.

### **9.1. Autocrítica del Ministerio de Política Territorial y Función Pública**

En mayo de 2021, el Ministerio de Política Territorial y Función Pública publicó el informe *Orientaciones para el cambio en materia de selección en la Administración General del Estado*. Un documento de 53 páginas en cuyo debate y elaboración participaron una multitud de personalidades de distintos ámbitos. Un documento interesante para su consulta y como punto de partida para el cambio<sup>197</sup>.

Según este documento, hay unanimidad en cuanto a la necesidad de introducir cambios, por ejemplo, para reducir la duración de los procesos selectivos que pueden prolongarse hasta 772 días, como es el caso del Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información. Esta lentitud del proceso selectivo es factor de desigualdad, ya que no todo el mundo puede destinar dos, tres o cuatro años de su vida a preparar una oposición, ni por tiempo ni por costes. Tampoco responde de manera efectiva a las necesidades de reclutamiento de las organizaciones, ya que la eficacia de las administraciones públicas y de sus servicios no es compatible con estos tiempos de respuesta. Cuando las instituciones ya han detectado sus necesidades de talento para cubrir mediante el ingreso de nuevas personas, no es admisible que lleguen a pasar años hasta poder incorporar realmente a las personas seleccionadas. A modo de ejemplo, se puede señalar que el número de días que transcurren desde la publicación de la convocatoria en el Boletín Oficial del Estado hasta el nombramiento como personal funcionario de carrera se cifra en 761 días en el caso del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado, 772 días en el Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información, 616 días en el Cuerpo de Gestión de la Administración Civil del Estado, 431 días en el Cuerpo General Administrativo de la Administración del Estado y 415 días en el Cuerpo General Auxiliar de la Administración del Estado.

---

<sup>196</sup> Esta expresión, atribuida a Miguel de Unamuno (“el progreso consiste en renovarse”), hace referencia a la saludable necesidad de realizar cambios, por lo general radicales.

<sup>197</sup> MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA (2021). *Orientaciones para el cambio en materia de selección en la Administración General del Estado*. 53 págs.

Una segunda conclusión importante de este informe es que los procesos selectivos actuales parecen haber quedado superados y dan síntomas de agotamiento, si tenemos en cuenta sus dificultades para atraer talento joven y senior que tenga experiencia previa en el sector privado. Este personal podría aportar valor a la Administración y responder a los nuevos perfiles profesionales requeridos por los tiempos actuales. Pero las pruebas de conocimiento teórico-memorístico no sintonizan con los nuevos modelos de aprendizaje imperantes en nuestro país en todas las etapas del sistema educativo. Exigir pruebas de esta clase puede disuadir a muchas personas jóvenes con talento a participar en los procesos selectivos de ingreso a la función pública. Prácticamente hay consenso en considerar que estas pruebas deben complementarse con otras que permitan evaluar competencias profesionales.

SÁNCHEZ (2022) coincide en esta conclusión, y añade que *“no se valoran, en cambio, o no de manera suficiente, las habilidades prácticas o destrezas, y menos aún las competencias personales o aptitudes de los candidatos para integrarse en el servicio público; de manera que ganar la oposición no garantiza que quienes acceden a la Administración vayan a mantener un firme compromiso con los valores del servicio público y un desempeño proactivo y no meramente rutinario”*<sup>198</sup>.

## **9.2. Algunas propuestas estructurales interesantes**

En los últimos tiempos se viene debatiendo, tanto en círculos académicos como de la Administración, sobre la conveniencia de abordar una reforma de nuestro sistema de acceso al empleo público<sup>199</sup>. Este apartado pretende ser un resumen de las conclusiones más interesantes al respecto, y que pueden garantizar la consecución de los objetivos que se pretenden con la Ley 20/2021.

Si los procesos de estabilización se han convertido en una medida cíclica, es necesario un replanteamiento del sistema de reclutamiento y selección para que, dentro de unos años, no volvamos al punto de partida. Para GIFREU (2022), esto implica atender a propuestas que consoliden un modelo profesional, productivo y más flexible y ágil en los procesos, para evitar que de nuevo vuelvan a generarse situaciones de interinidades prolongadas en el tiempo. La doctora en derecho y profesora titular de derecho administrativo a la Universidad

---

<sup>198</sup> SÁNCHEZ MORÓN (2022): “Hacia una reforma del sistema de acceso al empleo público. Comentario a dos informes oficiales recientes”, página 7.

<sup>199</sup> SÁNCHEZ MORÓN (2022): “Hacia una reforma del sistema de acceso al empleo público. Comentario a dos informes oficiales recientes”, página 7.

Autónoma de Barcelona aboga por la potenciación de la profesionalización de la gestión del empleo público y propone una reforma estructural<sup>200</sup> basada en cuatro características que podríamos resumir en la agilización de los procesos selectivos y de contratación que permitan una pronta incorporación del personal, incluyendo para ello el establecimiento de sanciones disciplinarias para las autoridades y funcionarios responsables, la inspiración en el modelo alemán considerando habilidades, competencias y actitudes con una inicial relación de servicio temporal con período de prueba, la reconfiguración del método de determinación de la tasa de reposición permitiendo planificar a futuro, y la constitución de una agencia independiente encargada de la supervisión y correcta ejecución de las políticas de función pública, asumiendo funciones ejecutivas.

BOLTAINA (2022), al cual el modelo actual se le antoja agotado, también propone una reforma estructural<sup>201</sup> diseccionada en varios puntos que podemos resumir en reformular el contenido del concurso-oposición o del concurso, incorporar los modelos del derecho comparado a los sistemas de selección en el Estado español evitando permanecer anclados en pruebas memorísticas o de conocimientos, la exigencia de la capacidad a lo largo de la vida laboral a través de una evaluación del desempeño de una manera realista y firme, la inserción de la selección del personal temporal como fase previa del proceso de selección a personal permanente, el traslado el coste del acceso al empleo público del ciudadano a la Administración, y dotar de más atractivo a la función pública rompiendo con la visión de “trabajo de por vida” y acercándose al “servicio público y de compromiso”.

MORATINOS ECHEVARRÍA (2022) también se muestra crítico con el actual sistema de acceso al empleo público, sobre el cual afirma que “*adolece de una serie de deficiencias, algunas muy graves, que desde la óptica de los profesionales de la selección nos obligan a calificarlo como ineficaz, ineficiente, injusto y en ocasiones, también contrario al interés general*”<sup>202</sup>.

Es ineficaz porque si, ante la necesidad de cubrir una vacante, el sistema responde habitualmente con 5 años de retraso, el sistema debería ser descartado. Es contrario al interés

---

<sup>200</sup> GIFREU FONT (2022): “La estrategia de reducción de la temporalidad en el empleo público en la Ley 20/2021: ¿un bálsamo de fierabrás para erradicar definitivamente las relaciones de interinidad de larga duración o una solución provisional para salir del paso?”, páginas 95-97.

<sup>201</sup> BOLTAINA BOSCH (2022): “Un análisis “DAFO” de la Ley 20/2021 de 28 de diciembre de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público: debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades”, página 98-99.

<sup>202</sup> MORATINOS ECHEVARRÍA (2022): “¿Es el momento de cambiar el sistema de acceso a la función pública?: una alternativa integral al actual sistema de oferta de empleo público”, página 117.

general si tenemos en cuenta que a una persona que ha dedicado mucho tiempo y dinero a preparar una oposición es difícil exigirle que, una vez haya accedido, no entre en una fase de descanso y recuperación que puede cronificarse. Y es injusto porque las administraciones hacen recaer todo el esfuerzo de la preparación en las personas, obligando a los y las aspirantes a prepararse en multitud de contenidos que, en gran parte, no tienen valor alguno fuera del contexto de la oposición, además de suponer el período de preparación un coste personal, económico, familiar y social elevado<sup>203</sup>.

MORATINOS (2022)<sup>204</sup> realiza una propuesta arriesgada, de cambio profundo, de tremendo calado, y con mucha potencialidad en cuanto a conseguir los objetivos que la Ley 20/2021 se propone. Su propuesta se basa en establecer un sistema de certificaciones como elemento de referencia en la evaluación y selección. Recurrir a este sistema permitiría primero evaluar a las personas y poder seleccionarlas cuando aparece la oferta. Si lo que precisamos conocer de cada persona para realizar una selección ya consta en el sistema podríamos pasar a la siguiente fase, la selección. Definidos los requisitos necesarios, valoradas y ponderadas las competencias que se consideren relevantes, la selección se automatiza y se realiza de forma instantánea.

Obviamente, pasar de un sistema basado en Ofertas Públicas de Empleo a un sistema de cobertura de puestos a demanda es un cambio estructural que afecta a la normativa básica. No sería posible en el actual marco legal y sería necesario impulsar cambios a nivel legislativo en el EBEP y en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Con este sistema propuesto por MORATINOS (2022) desaparecerían las Ofertas Públicas de Empleo tal y como hoy las conocemos. La existencia de una sola vacante de nueva creación o la previsión cierta de una vacante, si estuviese dotada presupuestariamente, sería motivo suficiente para pedir al organismo de selección que envíe una propuesta de nombramiento. Desaparece, y esto es importante de cara a la reducción de la temporalidad, la necesidad de recurrir a la figura del personal interino hasta la cobertura reglamentaria.

---

<sup>203</sup> MORATINOS ECHEVARRÍA (2022): “¿Es el momento de cambiar el sistema de acceso a la función pública?: una alternativa integral al actual sistema de oferta de empleo público”, páginas 118-119.

<sup>204</sup> JUAN LUIS MORATINOS ECHEVARRÍA es Responsable de Selección y Desarrollo del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz y miembro de la directiva de la Asociación Nacional de Responsables y Expertas y Expertos en Gestión de Personas en la Administración Local (ANEXPAL).



## 10. RESPONSABILIDADES

Como hemos visto a lo largo de todo el trabajo, el incumplimiento de los plazos es una constante en el mismo, y es una causa importante, sino la principal, de las situaciones de abuso de temporalidad y de una tasa excesiva de la misma. No atenerse a los plazos debe traer consecuencias, de menor o mayor envergadura, pues los plazos están dispuestos por alguna razón. En este caso y en todos los ámbitos, y más si cabe en el administrativo, donde los plazos juegan un papel importante y deben ser siempre tenidos en cuenta.

A lo largo del trabajo también hemos podido ver pinceladas sobre las escasas o nulas consecuencias para quienes incumplen los plazos, ya sea a nivel personal por el cargo o puesto que se desempeña dentro de la Administración, ya sea para la propia Administración incumplidora. Si se defiende que el modelo actual es suficiente y que cumpliéndolo se garantizaría una tasa de temporalidad adecuada, una forma de garantizar que se cumpla es ampliar el régimen de responsabilidades y sanciones para disuadir a todos los operadores en el sistema. Esto es lo que defienden algunas voces, no sin acierto.

### 10.1. Responsabilidades en la Ley 20/2021

Según el legislador, la Ley 20/2021 recoge “*medidas que contemplan, en línea con la jurisprudencia del TJUE, sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias*”. La primera medida sería 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 deben promover la adopción de criterios de actuación y una actuación coordinada de los órganos con responsabilidades en materia de gestión de personal. La segunda, que las actuaciones irregulares 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<sup>205</sup>.

El legislador resume en cinco medidas el nuevo diseño de responsabilidades administrativas que la Ley 20/2021 realiza ante el incumplimiento de las medidas dirigidas al control de la temporalidad. No obstante, no parece que esto vaya a mejorar las cosas puesto que desdibuja la posibilidad de identificar el sujeto responsable del incumplimiento. Aunque la voluntad es responsabilizar a la Administración, que deberá velar por cualquier irregularidad en la contratación laboral temporal y en el nombramiento de funcionarios interinos, no se señala qué tipo de responsabilidades ni sobre quién recaen. Debe ser la propia Administración incumplidora la que auto declare su responsabilidad por incumplimiento, lo que se antoja complicado a tenor de las consecuencias. Por tanto, se prevé que será el empleado el que deba pleitear en vía judicial para lograr, por ejemplo, la compensación recogida en la disposición adicional decimoséptima. Podemos calificar, de nuevo, estas medidas como “judicializadoras” del conflicto.

Además, estas medidas no son tan novedosas como pudiera parecer. Ya hemos explicado con anterioridad que algunas de ellas ya venían en la Ley 3/2017<sup>206</sup>. Por ello, JOVER (2022) defiende que no es necesario reflexionar en exceso para poder afirmar que poca ha sido la eficacia de previsiones como esta; ya lo ha señalado la doctrina al poner de relieve la remisión en blanco a una normativa específica que por lo general no existe y que se califica como “*un brindis al sol*”<sup>207</sup>. ¿Volvemos a tropezar con la misma piedra? Solo el paso del tiempo nos permitirá ofrecer una respuesta<sup>208</sup>.

Según BOLTAINA (2022), se podría haber impuesto una compensación “*ex lege*” sin vincularla a la exigencia de responsabilidades, pues esto supone que el gestor público deba asumirlas “*motu proprio*”, lo cual parece bastante dudoso que se concrete en la práctica cotidiana de forma voluntaria<sup>209</sup>. Teniendo en cuenta la cadena de responsabilidades de todo tipo que puedan derivarse (administrativas, económicas, responsabilidad contable e incluso penales), ¿cuántas Administraciones Públicas concretarán por escrito y resolución pública la

---

<sup>205</sup> Preámbulo, apartado IV, párrafo 10 de la Ley 20/2021.

<sup>206</sup> Ver apartado 5.3. *Nueva disposición adicional decimoséptima* de este trabajo.

<sup>207</sup> Expresión que se utiliza para decir que alguien está haciendo algo de cara a la galería, fanfarroneando o a sabiendas de que no va a cumplir una promesa que ha realizado.

<sup>208</sup> JOVER RAMÍREZ (2022): “La centralidad de la figura del interino laboral en el empleo público”, página 268.

<sup>209</sup> BOLTAINA BOSCH (2022): “Un análisis “DAFO” de la Ley 20/2021 de 28 de diciembre de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público: debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades”, página 74.

autodeclaración mencionada asumiendo esta irregularidad? La lógica nos lleva a concluir que salvo contadas excepciones en que sea posible cumplir la norma sin responsabilidades individuales posteriores, las entidades públicas negarán tal incumplimiento y derivarán cualquier circunstancia a una sentencia judicial, que deberá impulsarse por el ciudadano afectado<sup>210</sup>.

Por otro lado, PÉREZ GUERRERO (2022) cree que si las responsabilidades se aplicarán “*de conformidad con las normas vigentes en cada Administración Pública*”, es decir, si es la propia Administración la que establece las normas de exigencia de responsabilidad, éstas pueden no ser muy rigurosas, al menos en sus consecuencias<sup>211</sup>.

En cuanto a la declaración de nulidad de pleno derecho de los actos, pactos, acuerdos y disposiciones reglamentarias cuyo contenido suponga, directa o indirectamente, un incumplimiento de los plazos máximos de permanencia del personal temporal, no parece que ésta vaya a tener un carácter efectivo y disuasorio. La disposición puede parecer contundente, pero realmente sólo está diciendo que la vulneración de una norma legal conlleva la invalidez absoluta de la actuación o norma que la provoque. No parece por ello que se trate, sin más, de una medida claramente eficaz o disuasoria de futuros incumplimientos. Es la consecuencia normal de cualquier incumplimiento normativo grave por parte de la Administración.

MELLADO-RUÍZ (2021) no centra el problema de esta medida en esta cuestión, sino que defiende que su funcionalidad es discutible. En primer lugar, porque si bien la nulidad está clara en el caso de actos, acuerdos, pactos o disposiciones reglamentarias, no puede decirse lo mismo de las “*medidas*” de cumplimiento o desarrollo, salvo que se entienda que las mismas también conllevan la emisión de los actos administrativos correspondientes. El abuso en la temporalidad se ha producido, en la mayoría de los casos, no a través de actos o acuerdos expresos, sino de actuaciones elusivas, dilatorias o simplemente de inacción. En segundo lugar, porque el precepto no sanciona todos los incumplimientos de los requisitos establecidos para poder nombrar y mantener a personal funcionario, sino sólo y exclusivamente la violación de los plazos máximos de permanencia. Si, por ejemplo, no existe la necesaria y suficiente justificación de la urgencia y necesidad, o si el programa que motiva el nombramiento no es realmente temporal, está claro que el acto no es nulo de pleno

---

<sup>210</sup> BOLTAINA BOSCH (2021): “Personal temporal en la Administración Pública: soluciones de presente y opciones de futuro”, página 86.

<sup>211</sup> PÉREZ GUERRERO (2022): “La relación laboral indefinida no diga en la administración: hacia la “estabilización” de una figura de creación jurisprudencial”, página 351.

derecho. Pero, ¿puede ser anulable al menos?<sup>212</sup>.

## 10.2. Responsabilidad en la gestión del personal

Si algo ha caracterizado a nuestras Administraciones Públicas son las decisiones políticas a corto plazo, de manera que es difícil encontrar auténticos planes estratégicos de adecuación a medio y largo plazo, lo que a su vez afecta directamente a las posibles políticas de recursos humanos<sup>213</sup>.

Esto se ha constatado de muchas maneras, y una de ellas es la práctica extendida de que muchas Administraciones, especialmente en el ámbito local, no hayan aprovechado las posibilidades que la tasa de reposición les ofrecía año tras año, y por tanto o bien no han aprobado Ofertas de Empleo Público, o incluso no han aprovechado las posibilidades de estabilización de la Ley de Presupuestos del 2017 y 2018. Quizás la Ley 20/2021 tenía la oportunidad de introducir vías de compulsión por parte del Estado o de las Comunidades Autónomas para asumir esta inacción y proceder a la convocatoria si la Administración obligada no actúa, ya que actualmente no hay ninguna norma que suponga una sanción a esta hipotética inacción<sup>214</sup>.

Esta falta de incorporación se puede extender a las sanciones para los y las incumplidores e incumplidoras. No hay nada nuevo en la Ley 20/2021, por lo que la esperanza de que se dé un resultado distinto esta vez es baja. A pesar de la claridad del marco legal anterior a la Ley 20/2021, que realmente en casi nada ha cambiado, puede constatarse un sustancial incumplimiento de la obligación de las Administraciones públicas de incluir en la oferta de empleo público de cada año las plazas vacantes ocupadas por interinos o personal temporal que no hayan de ser amortizadas. Este incumplimiento es consciente, ya se deba a la inercia o a la falta de voluntad o de capacidad política para abordar el problema y hacer cumplir la ley. Ni siquiera cabe la excusa de la crisis económica, puesto que de lo que se trata no es de mantener plazas vacantes que sobran o deben ser objeto de amortización por razones presupuestarias, sino de que las plazas que se mantengan sean desempeñadas por funcionarios de carrera o personal fijo, como legalmente corresponde, y no por personal

---

<sup>212</sup> MELLADO-RUIZ (2021): “Precariedad regulatoria y personal interino: un futuro incierto (en todos los sentidos)”, páginas 105-106.

<sup>213</sup> FONDEVILA ANTOLÍN (2020): “Los Claroscuros del EBEP en los procedimientos de concurrencia competitiva: reflexiones empíricas y propuestas innovadoras”, página 66.

<sup>214</sup> BOLTAINA BOSCH (2022): “Un análisis “DAFO” de la Ley 20/2021 de 28 de diciembre de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público: : debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades”, página 92-93.

interino o laboral de carácter temporal o “*indefinido no fijo*”<sup>215</sup>.

No incluir en las ofertas de empleo público, que cada año deben aprobarse, las plazas vacantes desempeñadas por interinos cuya amortización no corresponda, y que no estén ya en fase de provisión, es una infracción legal patente e injustificable que crea víctimas.

En primer lugar, el personal interino y temporal, al padecer la incertidumbre de la temporalidad. Un personal sufridor de una potestad organizativa mal ejercida o, en muchos casos, escondida en el cajón del correspondiente órgano superior de personal que ha preferido no ejercer la responsabilidad que le era propia para dedicarse a otras cuestiones que en su desacertado juicio le resultaban más sencillas o le podían aportar mayor rendimiento político, sometiendo de esta manera la oferta de empleo público y su desarrollo, a cálculos y mediciones político-electorales, cuando no a la molicie administrativa basada en mantener un funcionamiento de la organización basado en la inercia, o a la más absoluta indiferencia frente a una situación que, en el corto plazo de su mandato de apenas cuatro años, su continuidad no le suponía ningún problema<sup>216</sup>.

En segundo lugar, a los aspirantes, privando de oportunidades de acceso a un empleo público al segmento de la población que más las necesita, el de los jóvenes preparados que buscan su primer empleo.

Llegados a este punto, se puede afirmar que la temporalidad como técnica organizativa en materia de empleo ha supuesto uno de los mayores incumplimientos normativos de las últimas décadas, cuya generalizada tolerancia, además de mostrar un perfil muy bajo de respeto y lealtad constitucional, ha puesto en peligro el modelo de función pública y, por tanto, la fortaleza del propio sistema<sup>217</sup>. La temporalidad, cuantificada en una cifra cercana al 30% de los empleados públicos en España (muy superior a la cifra existente en el ámbito privado), muestra bien a las claras que, sin distinción política o territorial, quienes debían haber gestionado los recursos humanos de la correspondiente Administración de acuerdo a parámetros de acierto y corrección han tomado decisiones que, con el tiempo, se han mostrado claramente perjudiciales para el interés general.

---

<sup>215</sup> SÁNCHEZ MORÓN (2012): “Informe jurídico sobre el deber de las Administraciones públicas de incluir en la oferta de empleo público las plazas vacantes ocupadas por personal interino o temporal y publicar en plazo las correspondientes convocatorias de selección”, página 387-388.

<sup>216</sup> NEVADO-BATALLA MORENO (2021): “La temporalidad en el empleo público como fallo activo en la administración”, página 119.

<sup>217</sup> NEVADO-BATALLA MORENO (2021): “La temporalidad en el empleo público como fallo activo en la administración”, página 131.

Una situación con, como dice NEVADO-BATALLA (2021), “*responsables concretos que van a resultar indemnes*”. Algo que genera mucha incredulidad, y más si tenemos en cuenta que hay legislación que, por su contenido, podría ser susceptible de aplicar. Entre esta legislación podemos citar, como ejemplos, la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que incluye una tipificación de infracciones graves y muy graves, y un régimen sancionador<sup>218</sup>, el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado<sup>219</sup>, o incluso el propio EBEP, que regula en su Título VII un completo régimen disciplinario. Lo que se evidencia es que resulta desconcertante el hecho tener regímenes disciplinarios que, precisamente, tienen por objeto prevenir situaciones como la estudiada en este trabajo, y a la vez constatar que no se aplican, son pasados por alto, o no sirven para lo que están creados.

No se ha tenido que esperar mucho tiempo antes de constatar cierto incumplimiento por parte de las Administraciones Públicas, o al menos cierta interpretación incorrecta de la Ley 20/2021. El Real Decreto-ley 5/2023, de 29 de junio de 2023, introducía una medida sobre la ejecución y cumplimiento del Derecho de la Unión Europea. La exposición de motivos explica que en la ejecución de los procesos de estabilización derivados de la Ley 20/2021 han confluído procesos que derivan de normas anteriores, generando diferencias respecto del sistema selectivo previsto por la disposición adicional octava de la Ley 20/2021. El mandato que incluye este reciente RD-ley 5/2023, dirigido a todas las Administraciones, es que “*convoquen los procesos de estabilización en los términos previstos en la mencionada disposición adicional octava de la Ley 20/2021*”.

El problema, según explica el propio legislador, es que “*en la ejecución de los procesos de estabilización de empleo temporal derivados de la misma*<sup>220</sup>, se ha observado cierta falta de uniformidad, propiciada porque hay administraciones públicas que no han dado cumplimiento a lo previsto en la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, respecto del sistema selectivo de estabilización por concurso para los interinos de larga duración de la disposición adicional octava de la ley”<sup>221</sup>. Continúa reconociendo que tal circunstancia ha generado que en las distintas Administraciones Públicas se hayan utilizado procedimientos diferentes, “*afectando de facto a los derechos del personal interino de larga duración en el*

---

<sup>218</sup> La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

<sup>219</sup> Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado.

<sup>220</sup> Se refiere a la Ley 20/2021.

<sup>221</sup> Exposición de motivos del Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio de 2023.

*conjunto del territorio”.*

Con esto se confirma lo que algunas plataformas de interinos e interinas, y sindicatos alternativos, habían denunciado, y es que todas las plazas incluidas en el ámbito de aplicación de las disposiciones adicionales sexta y octava de la Ley 20/2021 tienen que estar convocadas a través de un concurso de méritos, aunque estas plazas estuvieran incluidas en procesos selectivos anteriores convocados al amparo de leyes de presupuestos de 2017 y 2018<sup>222</sup>.

BOLTAINA (2022) ya adelantaba la posibilidad de conflictividad al respecto en caso de que no se incluyeran todas las plazas en los procesos de estabilización. Aunque este especialista en empleo público y relaciones laborales, y con una dilatada carrera en la gestión de personal en el ámbito local, se centraba en incumplimientos sobre el artículo 2 de la Ley 20/2021 y sobre el debate sobre qué plazas eran estructurales y cuáles no, señalaba que siempre quedaba la posibilidad de *“cuestionar en vía administrativa y judicial las Ofertas de Empleo que se aprueben y no incorporen las plazas que deben incluirse”*<sup>223</sup>, como finalmente ha ido pasando durante este tiempo.

En definitiva, y a tenor de lo explicado en este apartado, cabe preguntarse en qué situación estaríamos si las administraciones hubiesen hecho una gestión correcta del personal. La conclusión no puede ser otra que no harían falta tantos contratos temporales ni nombramientos de interinidad, excepto para su verdadero propósito. Y es posible que la tasa de temporalidad estuviese, si no por debajo, cerca del tan ansiado 8%. Valga de muestra el ejemplo el modelo de la Administración General del Estado, que sí que ha mantenido desde hace décadas niveles de temporalidad por debajo del 8%<sup>224</sup>. O ciertos Cuerpos, como los de Policía Nacional y Guardia Civil, con tasas de temporalidad prácticamente inexistentes que se caracterizan por organizar procesos selectivos todas las anualidades para responder a las necesidades existentes.

### **10.3. Responsabilidad penal**

Es complejo encajar como infracción penal el incumplimiento en materia de gestión de personal en el empleo público al que nos hemos referido en el apartado anterior. Aunque, debido a las consecuencias que provoca en el sistema de empleo público del Estado español,

---

<sup>222</sup> <https://www.cgtaytozar.com/impugnada-la-oferta-de-empleo-publico-de-2021-del-ayuntamiento-de-zaragoza/>

<sup>223</sup> BOLTAINA BOSCH (2022): “Un análisis “DAFO” de la Ley 20/2021 de 28 de diciembre de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público: debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades”, página 93.

<sup>224</sup> CASADO, M.J. (2023): “Claves de la lucha interina”, página 90.

cada vez son más los expertos y las expertas en la materia que se preguntan si no se debería caminar hacia una reforma que contemple esta posibilidad.

En primer lugar, es complejo porque no hay pena sin dolo o imprudencia<sup>225</sup>. El dolo, entendido como la voluntad deliberada de cometer un delito a sabiendas de su carácter delictivo y del daño que puede causar, o bien no existe en estos casos, o es casi imposible de demostrar. Quizás sea menos complejo encuadrar estas conductas como imprudentes, entendidas éstas como las que conllevan omisiones que provocan un daño a terceros sobre un bien jurídico protegido por el marco legal.

Asimismo, hay que tener en cuenta que las disposiciones relativas a la responsabilidad penal de las personas jurídicas no serán aplicables al Estado, a las Administraciones Públicas territoriales e institucionales, a los Organismos Reguladores, las Agencias y Entidades públicas Empresariales, a las organizaciones internacionales de derecho público, ni a aquellas otras que ejerzan potestades públicas de soberanía o administrativas<sup>226</sup>.

Ahora bien, cabría preguntarse si en determinados casos podríamos estar ante un delito penal tipificado en los artículos 404 a 406, dentro del Título XIX de Delitos contra la Administración pública, y correspondiendo a la prevaricación de los funcionarios públicos, o en el 432 y siguientes sobre malversación<sup>227</sup>.

Tenga encaje penal o no lo tenga, lo cierto es que uno de los aspectos que mayor rechazo puede causar a cualquier operador o interesado sensible en la materia, a cualquier ciudadano o ciudadana en definitiva, es la impunidad de quienes con sus decisiones han provocado el problema de la temporalidad en el empleo público. Una impunidad que no es puntual o aislada, ya que la realidad nos muestra que es algo habitual actuar sin temor o conciencia de las consecuencias. He aquí una de las grandes diferencias entre la gestión pública y la gestión privada: en la actividad pública es posible disfrutar del privilegio de tomar decisiones sin esperar ninguna exigencia de responsabilidad<sup>228</sup>.

Además de rechazo, es difícil de explicar, sino imposible. Y más cuando está constatado que ha sido así durante décadas, donde el incumplimiento sistemático de las

---

<sup>225</sup> Artículo 5 del Código Penal.

<sup>226</sup> Artículo 31 quinquies del Código Penal.

<sup>227</sup> Ver Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Boletín Oficial del Estado (24 de noviembre de 1995), páginas 33987 a 34058.

<sup>228</sup> NEVADO-BATALLA MORENO (2021): “La temporalidad en el empleo público como fallo activo en la administración”, página 131.



normas en materia de empleo público, a pesar de causar un elevado daño al interés general, no ha supuesto exigencia alguna de responsabilidad o, al menos, el reconocimiento de alguna culpa o simple negligencia<sup>229</sup>. Por ello, la orientación garantista en sede administrativa podría resultar insuficiente. Si durante décadas apenas se ha avanzado en la idea de corrección y cumplimiento, no es irracional pensar que la situación puede seguir manteniéndose.

Es por ello, que sin renunciar al papel protagonista del Derecho Administrativo, se abogue por una manifestación más nítida del posible escalamiento de los incumplimientos en materia de gestión de personal hacia la responsabilidad penal<sup>230</sup>.

Al respecto de lo expuesto anteriormente, no estaría de más contrastar algunas decisiones y actos en materia de gestión de personal con los perfiles que la doctrina jurisprudencial ha trazado en relación al tipo de la prevaricación. Entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo, de lo Penal, de 21 de septiembre de 2020<sup>231</sup> realiza un sólido repaso a la doctrina expresada por la Sala en anteriores pronunciamientos, sintetizando una serie de fundamentos teóricos y presupuestos materiales que podrían servir para componer ese tamiz penal por el que pasar algunas decisiones organizativas en materia de personal.

Según la misma, *“el delito de prevaricación administrativa es el negativo del deber que se impone a los poderes públicos de actuar conforme a la Constitución y al ordenamiento jurídico. Por ello el delito de prevaricación constituye la respuesta penal ante los abusos de poder que representan la negación del propio Estado de Derecho. Nada lesiona más la confianza de los ciudadanos en sus instituciones que ver convertidos a sus representantes públicos en los vulneradores de la legalidad de la que ellos deberían ser los primeros custodios”*. En la sentencia se explica que la arbitrariedad, determinante de la prevaricación, aparece *“cuando la resolución, en el aspecto en que se manifiesta su contradicción con el Derecho, no es sostenible mediante ningún método aceptable de interpretación de la ley”*, *“cuando falta una fundamentación jurídica razonable distinta de la voluntad de su autor, convertida irrazonablemente en aparente fuente de normatividad”* o *“cuando la resolución adoptada no resulta cubierta por ninguna interpretación de la ley basada en cánones interpretativos admitidos”*. En todos estos casos se pone de manifiesto

---

<sup>229</sup> NEVADO-BATALLA MORENO (2021): “La temporalidad en el empleo público como fallo activo en la administración”, página 133.

<sup>230</sup> NEVADO-BATALLA MORENO (2021): “La temporalidad en el empleo público como fallo activo en la administración”, página 135.

<sup>231</sup> Tribunal Supremo (Sala de lo Penal, Sección Primera). Sentencia núm. 464/2020, de 21 de septiembre, recurso de casación nº 1993/2019.

que la autoridad o funcionario, a través de la resolución que dicta, hace efectiva su voluntad convertida en fuente de normatividad sin fundamento técnico-jurídico aceptable.

NEVADO-BATALLA (2021), “*como mera hipótesis de laboratorio*”, apunta a muchas de las decisiones que en su día fueron adoptadas en materia de temporalidad, y se pregunta si quien las adoptó sería capaz de superar el contraste legal desde la perspectiva presentada en la Sentencia mencionada. Para él, esto puede suponer un punto de partida, una mirada que abra el campo de la responsabilidad penal en la tendencia que el Gobierno y el legislador impulsan en orden a atajar los incumplimientos a través de la disuasión sancionadora pero, también, penal<sup>232</sup>.

PÉREZ GUERRERO (2022) también defiende la necesidad de reforzar el sistema de responsabilidades, incluso penales, de las Administraciones Públicas y sus dirigentes, que son quienes han de tomar las decisiones para impedir el uso abusivo y fraudulento de la temporalidad. El comportamiento responsable y conforme a la norma constitucional no puede ser una cuestión “*posible*” sino obligatoria, por lo que la exigencia de responsabilidades de los dirigentes es clave para poner fin a las actuaciones fraudulentas en la contratación<sup>233</sup>.

---

<sup>232</sup> NEVADO-BATALLA MORENO (2021): “La temporalidad en el empleo público como fallo activo en la administración”, página 136.

<sup>233</sup> PÉREZ GUERRERO (2022): “La relación laboral indefinida no diga en la administración: hacia la “estabilización” de una figura de creación jurisprudencial”, páginas 351 - 352.

## CONCLUSIONES

Sin ninguna duda, era necesaria una ley de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público. Y además de necesaria, urgente. Con el paso de los años, se ha podido constatar que su necesidad surgió hace décadas. Ninguna medida legislativa ha podido parar el aumento de la tasa de temporalidad y se ha tenido que recurrir una y otra vez a procesos de estabilización o consolidación del empleo temporal en el sector público. Los primeros de ellos, en 1977 y 1979, y los últimos, en 2017 y 2018. Pero no ha sido una herramienta que haya funcionado contra el incremento de la tasa de temporalidad. En cuanto a la urgencia, se puede afirmar que la misma surgió en el momento que se aprobó la Directiva 1999/70/CE. Esta Directiva nació para establecer los principios generales y las condiciones mínimas para los contratos de trabajo de duración determinada.

Su transposición era obligatoria, y en parte se hizo con la Ley 12/2001, de 9 julio, de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad. Dicha Ley 12/2001 no hizo mención alguna a la duración máxima de la contratación ni a posibles indemnizaciones con ocasión de la finalización del contrato del personal que presta servicios de manera temporal para la Administración Pública, ya sea como personal laboral temporal, personal estatutario, personal interino al servicio de la Administración General o personal docente interino. Se planteó incluso la duda de si la Directiva 1999/70/CE tenía bajo su paraguas al sector público ya que no lo menciona de forma expresa. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea resolvió la duda en 2007 y declaró que la Directiva 1999/70/CE y el Acuerdo Marco se aplican igualmente a los contratos y relaciones laborales de duración determinada celebrados por los órganos de la Administración y demás entidades del sector público. Esto tuvo como consecuencia la constatación de que la transposición realizada era insuficiente, ya que se había realizado de tal manera que solamente incorporaba la Directiva 1999/70/CE a las relaciones laborales del sector privado.

A partir de este momento, la urgencia creció, y lo hizo mucho más cuando el personal temporal del sector público comenzó a buscar amparo en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. La jurisprudencia de éste a partir del año 2016 y la constatación de una tasa de temporalidad excesiva en el empleo público, rozando el 50% en algunos casos, hizo de la urgencia algo ya insostenible. Podemos afirmar que la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, de tan necesaria

y urgente, ha llegado tarde y no ha podido evitar daños de difícil reparación.

El hecho de que fuese necesaria una ley como esta no significa que la Ley 20/2021 sea la solución definitiva al problema de la temporalidad en el sector público. La Ley 20/2021 es producto de la tramitación de urgencia como ley del Real Decreto-ley 14/2021. No es una ley de consenso amplio, y para su aprobación necesitó de ciertas modificaciones que, a la postre, han creado cierta polémica. Y al igual que algunas de las medidas recogidas en la Ley 20/2021 no están exentas de polémica, tampoco se ha librado del planteamiento de dudas sobre su idoneidad para conseguir los objetivos que se plantea: reducir la tasa de temporalidad hasta el 8% y la transposición definitiva de la Directiva 1999/70/CE. Pero, aún si no fuese la solución definitiva, sí podemos asegurar que la reforma que realiza del Estatuto Básico del Empleado Público y las medidas adicionales recogidas en la misma, van a ayudar a reducir la tasa de temporalidad y a lograr una cierta reconciliación con Europa.

La Ley 20/2021 introduce cuatro herramientas principales para conseguir el objetivo del 8% de temporalidad en el empleo público. Da una nueva redacción al artículo 10 del Estatuto Básico del Empleado Público, reforzando la nota de temporalidad del funcionario y funcionaria interino e interina, habilita un nuevo proceso de estabilización de empleo temporal caracterizado por establecer como sistema de selección el concurso-oposición con un peso del 40% en el concurso, establece una indemnización por cese en caso de no superar el proceso anterior y en los casos de abuso de temporalidad, y finalmente añade un proceso extraordinario de estabilización por concurso de méritos, sin fase de oposición, para las plazas más antiguas.

Los cambios introducidos en el artículo 10 del Estatuto Básico del Empleado Público limitan la relación de interinidad a tres años y eliminan la posibilidad de que esta relación pueda derivar en el reconocimiento de la condición de funcionario de carrera, en un intento de cerrar definitivamente el debate de la fijeza para los casos en abuso de temporalidad que se está llevando a cabo en los tribunales. También elimina el derecho a recibir una indemnización tras el cese, siendo ésta otra de las cuestiones que se han debatido y siguen debatiéndose en las sedes judiciales.

La Ley 20/2021 añade una disposición adicional decimoséptima a modo de régimen de responsabilidades, entre las que están, como novedosas, la nulidad de pleno derecho de todo acto, pacto, acuerdo o disposición reglamentaria que supongan el incumplimiento por parte de la Administración de los plazos máximos de permanencia como personal temporal, y

el reconocimiento de una compensación económica en caso de incumplirse estos plazos máximos, en una cuantía igual a 20 días de retribuciones fijas por año de servicio hasta un máximo de doce mensualidades. No obstante, está por ver la aplicación real de estas medidas disuasorias, ya que todas ellas pasan por la judicialización de los asuntos. Va a ser raro ver a una Administración reconocer sus incumplimientos. Por tanto, más que como medida disuasoria efectiva a nivel preventivo del abuso, estamos ante una medida de compensación, resarcimiento o reparación del mismo, y cuyo impulso de ejecución va a recaer, casi con total seguridad, en el abusado o abusada.

Tampoco la Ley 20/2021 realiza esta reforma del Estatuto Básico del Empleado Público para todo el personal temporal, sino que estas medidas solamente serán de aplicación a los nombramientos realizados a partir de su entrada en vigor. Para el personal temporal con nombramiento realizado a la fecha de su entrada en vigor están los procesos de estabilización. Como hemos dicho, uno para las plazas más nuevas, por concurso-oposición, y otro extraordinario para las plazas más antiguas, por concurso. Además, marca un horizonte temporal de obligado cumplimiento estableciendo que estos procesos deben estar concluidos a 31 de diciembre de 2024. Son estos procesos de estabilización lo que más polémica han generado y los que más discrepancias han creado, y con razón.

Y es que la Ley 20/2021, aunque sí introduce medidas favorables para la lucha contra la temporalidad en el sector público, por llegar tarde y por no ser completa, ha dejado problemas sin solucionar y ha creado otros nuevos.

En primer lugar, no ha cerrado el conflicto con los verdaderos y las verdaderas protagonistas del conflicto de la temporalidad del empleo en el sector público, el personal temporal en situación de abuso. Esta Ley 20/2021 ha generado una tremenda frustración entre el colectivo de interinos e interinas. Sus expectativas eran mayores y las medidas contenidas en la norma no llegan a reparar el daño y perjuicio sufrido durante años. Han sido quienes han soportado todo el peso de la batalla judicial y mediática que ha dado lugar a esta Ley 20/2021, sus demandas han recibido, en cierta manera, amparo en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, han aspirado seriamente a la fijeza, les han sido reconocidas indemnizaciones tras el cese, y al final se les ha obligado a concurrir en un nuevo proceso de consolidación. Sin ninguna duda, este personal supone la imagen y representación tangible del maltrato constitucional, y el resultado final de los desaciertos y la mala praxis en materia de personal.

En segundo lugar, tampoco ha cerrado el silencioso conflicto con los y las aspirantes.

Un conflicto que no se ha visualizado y viralizado porque se mostrará de una forma más velada, en el futuro más cercano, a través de la pérdida de atractivo hacia el empleo público del grueso de este colectivo. Los y las aspirantes van a ver como muchas de las plazas a las que podían haber optado van a ser objeto de procesos de estabilización con unas reglas que les hace casi imposible concurrir con garantías.

A estas posiciones se suman algunos jueces y juezas, que han seguido declarando fijejas y elevando cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, dudando de la conformidad de la Ley 20/2021 con la Directiva 1999/70/CE. De nuevo, el tribunal europeo va a tener en sus manos la ratificación de la Ley 20/2021 como una norma acorde a la Directiva 1999/70/CE o, a contrario, inservible para el objetivo que se pretende.

Otro de los conflictos que no ha cerrado, y que de hecho ni siquiera ha tocado, es la configuración de la tasa de reposición. El legislador ha perdido una magnífica oportunidad para regularla en cuestiones como las jubilaciones o la creación de nuevas plazas. máxime cuando es un dato objetivo el hecho de que casi un millón de empleados y empleadas públicas van a jubilarse en el período que va del 2022 al 2032. Aún se entiende menos esta oportunidad perdida cuando ha sido el propio legislador el que, aunque desacertadamente, ha culpado de la alta temporalidad a las nulas o escasas tasas de reposición del período de 2012 a 2015.

Y por último, muchos expertos y expertas ponen en duda la constitucionalidad de estos procesos de consolidación y la idoneidad del régimen de responsabilidad ideado por el legislador para evitar nuevos abusos de temporalidad. Por un lado, a pesar de que el legislador argumenta ampliamente sobre la constitucionalidad de dichos procesos, especialmente el extraordinario por concurso de méritos, no hay ninguna duda de que el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos recogido en la Constitución Española se ve violentado en esta Ley 20/2021. Por otro lado, además de lo ya explicado sobre la dificultad de aplicación del régimen de responsabilidades y de su previsible necesaria judicialización por parte de las víctimas, es una realidad que las consecuencias del mismo van a recaer en la Administración y en el presupuesto público, lo cual es, valga la expresión, “*disparar con pólvora de Rey*”<sup>234</sup>.

Sin duda, la Ley 20/2021 llega tarde, legisla sobre un problema de una magnitud

---

<sup>234</sup> “Disparar con pólvora del Rey” es una expresión muy utilizada en el ámbito político, y se refiere a lo sencillo que es la utilización de recursos que no son propios y correr riesgos con el patrimonio ajeno. Es decir, utilizar alegremente recursos ajenos.

inabarcable, con multitud de posiciones en virtud de la situación de cada actor. Llega para mejorar la situación, pero no contenta a todo el mundo, ni ofrece garantías reales sobre si va a conseguir sus objetivos. Por ello, no son pocas las voces que ya hace tiempo que piden y proponen reformas valientes, ya sea mediante cambios estructurales en el sistema de acceso al empleo público, ya sea escalando el régimen de responsabilidades lo máximo posible.

Hace tiempo que surgen propuestas a consecuencia del agotamiento de los procesos selectivos actuales. Sin duda, la lentitud de los mismos ni ayudan a rebajar la tasa de temporalidad, ni ayudan a conseguir una Administración moderna y nutrida de personal con vocación para el servicio público desde su incorporación. Quizás el problema ya no sea tanto si la Administración está cumpliendo o no las normas, sino que el sistema de acceso al empleo público no sirve para dar respuesta a las necesidades de la misma. Obviamente, esto último no exime de culpa en caso de incumplimiento, pero habría que considerar la posibilidad de que el sistema no ayude.

Si comparamos las condiciones de trabajo en el sector público con las del sector privado, lo más atractivo de las primeras son la previsible estabilidad. En cambio, su menor atractivo es el tremendo coste personal, familiar, económico y social que puede tener llegar a esa estabilidad. Con esta Ley 20/2021, las expectativas de estabilidad de cientos de miles de personas se han visto amenazadas, y esto es algo que ha trascendido a toda la sociedad. Por tanto, en estos tiempos es de esperar que los y las posibles aspirantes descarten de raíz iniciar su preparación para acceder a un empleo público. O, si no lo descartan de raíz, al menos estarán más abiertos o abiertas a aceptar aquellas posibilidades que el sector privado les ofrezca. Y esto tiene muchas más consecuencias que, sin entrar en un análisis detallado, resulta interesante nombrar: pérdida de talento joven, relajación de las exigencias de acceso al empleo público en un futuro, desprestigio del empleo público entre la ciudadanía, deficiencia de los servicios públicos, aumento de su privatización, etcétera.

Por otro lado, hay quien defiende que no se hubiera llegado a esta situación si se hubiera obrado de otro modo. Hay cierta unanimidad en que ha habido un incumplimiento reiterado en las obligaciones temporales que rigen para la selección de personal en el empleo público. No se han aprovechado los procesos de estabilización de años anteriores, no se ha cumplido con lo regulado sobre las ofertas de empleo público, se ha gestionado mal en recursos humanos y personal y, en no pocas ocasiones, simplemente se ha incumplido la normativa a sabiendas de que las consecuencias para quienes la incumplían eran mínimas.

Solamente tenemos que ver la situación actual, en la que no se han buscado responsabilidades personales ni se ha examinado qué medidas sancionadoras o de otro tipo podrían aplicarse.

Por ello, cada vez son más las voces que claman por una reforma que escale los incumplimientos en materia de personal y que permita la aplicación eficaz de un régimen disciplinario e, incluso, penal.

Por lo expuesto, podemos concluir que la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, no es la solución a la alta tasa de temporalidad en el empleo público. No creemos que, por sí misma, a través de las reformas introducidas en el Estatuto Básico del Empleado Público y de ejecución de los procesos de estabilización recogidos, vaya a lograr situar la tasa de temporalidad por debajo del 8%. Creemos que se necesitan medidas de mayor calado o que supongan un giro de 180° en la forma de hacer las cosas. Un cambio estructural en el sistema de acceso al empleo público.

Tampoco podemos concluir que la Ley 20/2021 sea un *placebo*<sup>235</sup>, ya que aunque se ha presentado por sus defensores y defensoras como la curación definitiva contra la temporalidad, cuando no es cierto, no se ha considerado como tal. Sus detractores y detractoras han podido y sabido hacer llegar su mensaje de tal forma que han eliminado la posibilidad de que la misma crease un efecto terapéutico.

Si tenemos que buscar una definición para esta Ley 20/2021, nos quedamos con que la misma es *una patada hacia adelante*<sup>236</sup>. No se ha abordado la alta temporalidad en el empleo público de una forma decisiva, y con esta Ley 20/2021 consideramos que se traslada el problema al futuro. En cuanto a las posibles soluciones a abordar en el futuro, abogamos por una reforma estructural del sistema de acceso al empleo público en detrimento de la opción de incrementar el régimen disciplinario. Ha quedado constatado, a través del paso del tiempo, que el sistema de acceso al empleo público presenta síntomas de agotamiento, ha perdido atractivo para la ciudadanía y en no pocas ocasiones no responde a las necesidades de la propia Administración. Insistir en el mismo, y obligar a su cumplimiento, incluso incrementando la represión contra los y las incumplidores e incumplidoras, solamente

---

<sup>235</sup> Placebo: Sustancia que carece de acción curativa pero produce un efecto terapéutico si el enfermo la toma convencido de que es un medicamento realmente eficaz; tiene el mismo aspecto, gusto y forma que un medicamento verdadero pero está hecho de productos inertes y sin ningún principio activo.

<sup>236</sup> Nos referimos con la expresión “patada hacia adelante” a la tendencia a no abordar los problemas de manera decisiva sino, más bien, a adoptar medidas ineficaces que trasladen los mismos al futuro, generalmente complicándolos y agravándolos en el proceso.



lograría incrementar conflictos sin ningún sentido. Es verdad que es justo que quien incumple sea quien lo pague, y que es un fallo del sistema que salgan indemnes del incumplimiento. Pero mirando a futuro, insistir en el punitivismo una vez que están constatados los fallos del sistema y habiendo alternativas para ello, resulta estéril.

Hay maneras distintas de hacer las cosas, como se ha expuesto en este trabajo, con las que seguro se consiguen resultados distintos, como, quizás, bajar la tasa de temporalidad a menos del 8% y armonizar la normativa interna a lo requerido por Europa. Hay modelos interesantes donde fijarnos en otros países de Europa. Sistemas que no supongan un coste elevado para los y las aspirantes, que logren que resulte atractivo el acceso al empleo público, sin que su atractivo se centre únicamente, como hasta ahora, en conseguir un empleo estable, que valore competencias y experiencias, y no solamente la capacidad memorística de los y las aspirantes. Cuando se realicen los cambios oportunos para diseñar un sistema que cumpla estas características, probablemente estaremos ante la solución a nuestro problema.

## BIBLIOGRAFÍA

### *Monografías, artículos y capítulos de libro*

ARROYO YANES, L.M. (2021). “El nuevo régimen del funcionario interino en plaza vacante tras el decreto-ley 14/2021, de 6 de julio. Del funcionario interino de duración indeterminada al funcionario interino temporal”. *Documentación Administrativa*. Vol., 8, págs. 137-169.

BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ, I. (2021). *¿Qué es un indefinido no fijo?*. [artículo en línea]. Una mirada crítica a las relaciones laborales. [Consulta: 03/05/23].

<https://ignasibeltran.com/que-es-un-indefinido-no-fijo/#%C3%ADndice>

BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ, I. (2021). “Las medidas para reducir el empleo público temporal a la luz del asunto IMIDRA y del RD-Ley 14/2021”. *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*. Vol., 159, págs. 53-84.

BOLTAINA BOSCH, X. (2021). “Personal temporal en la Administración Pública: soluciones de presente y opciones de futuro”. *Nueva época: Documentación Administrativa*. Vol. 8, págs. 66-91.

BOLTAINA BOSCH, X. (2022). “Un análisis "DAFO" de la Ley 20/2021 de 28 de diciembre de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público: debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades”. *Revista andaluza de trabajo y bienestar social*. Vol., 162, págs. 55-99.

BRUFAO CURIEL, P. (2021). “Funcionarios interinos y empleo público: análisis general de su controvertido régimen jurídico”. *Revista Vasca de Administración Pública / Herri-Ardularitaritzarako Euskal Aldizkaria*. Vol. 120, págs. 19-60.

CARBONERO REDONDO, J.J. (2022). “La lucha contra el abuso de la interinidad en la Ley 20/2021, de 28 de diciembre: ¿es la compensación económica por cese la única medida

real?”. *Actualidad Administrativa. Wolters Kluwer*. Vol. 2, 10 páginas.

CASADO, M.J. (2023). “Claves de la lucha interina”. *Libre Pensamiento*. Núm. 114, páginas 88-93.

CASAS BAAMONDE, M.E. (2021). *Temporalidad de las prestaciones de servicios para las Administraciones Públicas. Situación, escenario normativo y alternativas*. 55 páginas.

CHAVES GARCÍA, J.R. (2020). “Síntesis de la jurisprudencia casacional sobre Empleo Público más significativa del año 2020”. *Documentación Administrativa*. Vol. 7, páginas 156-166.

CHAVES GARCÍA, J.R. (2021). “Síntesis de la jurisprudencia casacional sobre Empleo Público más significativa del año 2021 (1-11-2020 a 30-11-2021)”. *Documentación Administrativa*. Vol. 8, páginas 170-189.

FERNÁNDEZ, E.M. (2021). “El derecho a la indemnización del personal interino al servicio de la administración española a la luz de la jurisprudencia del TJUE”. *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*. Vol., 27, págs. 14-97.

FONDEVILA ANTOLÍN, J. (2020). “Los Claroscuros del EBEP en los procedimientos de concurrencia competitiva: reflexiones empíricas y propuestas innovadoras”. *Nueva Época: Documentación Administrativa*. Vol. 7, págs. 63-87.

FUENTETAJA PASTOR, J.A. (2020). “La utilización abusiva de los funcionarios interinos ante el derecho europeo: entre la transformación en funcionarios de carrera y el derecho a indemnización”. *Revista de administración pública (Madrid)*. Vol. 212, págs. 201-230.

FUENTETAJA PASTOR, J.A. (2021). “El funcionario interino: entre la temporalidad y la estabilidad”. *Nueva época: Documentación Administrativa*. Vol. 7, págs. 88-103.

GARCÍA MORALES, V. Y. (2022). “Dossier sobre el empleo público”. *Revista Catalana de Dret Públic*. Vol. 65, págs. 194-219.

GARCÍA VÁZQUEZ, J. (2022). “Sobre el personal temporal de las administraciones y la protección del derecho europeo”. *Rojo y Negro*. Nº 371, págs. 10-11.

GARRIDO JUNCAL, A. y POVEDANO ALONSO, D. (2022). *El futuro del empleo público local. Especial referencia a la temporalidad y acceso*. Red Localis. Facultade de Ciencias Empresariales e Turismo. 53 páginas.

GIFREU FONT, J. (2022). “La estrategia de reducción de la temporalidad en el empleo público en la Ley 20/2021: ¿un bálsamo de fierabrás para erradicar definitivamente las relaciones de interinidad de larga duración o una solución provisional para salir del paso?”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. Vol. 18, págs. 77-99.

IGLESIAS RIBES, L. (2022). *Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público. Luces y sombras*. Universitat Politècnica de València.

JOVER RAMÍREZ, C. (2022). “La centralidad de la figura del interino laboral en el empleo público”. En: GARRIDO PÉREZ, E. (coord.). *Análisis actual de la contratación laboral: XXXIX Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*. Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Junta de Andalucía, páginas 243-275.

MARTÍNEZ MATUTE, M. y PÉREZ GARCÍA, J.J. (2017). “La evolución del empleo de las Administraciones Públicas en la última década”. *Boletín económico / Banco de España [Artículos]*. Vol. 4, 12 páginas.

MELLADO-RUIZ, L. (2021). “Precariedad regulatoria y personal interino: un futuro incierto (en todos los sentidos)”. *Documentación Administrativa*. Vol. 8, págs. 92-114.

MORATINOS ECHEVARRÍA, J.L. (2022). “¿Es el momento de cambiar el sistema de acceso a la función pública?: una alternativa integral al actual sistema de oferta de empleo público”. *Pertsonak eta Antolakunde Publikoak Kudeatzeko Euskal Aldizkaria*. Vol. 23, págs. 114-127.

NEVADO-BATALLA MORENO, P. (2021). “La temporalidad en el empleo público como

fallo activo en la administración”. *Documentación Administrativa*. Vol. 8, págs. 115-136.

PÉREZ GUERRERO, M.L. (2022). “La relación laboral indefinida no diga en la administración: hacia la “estabilización” de una figura de creación jurisprudencial”. En: GARRIDO PÉREZ, E. (coord.). *Análisis actual de la contratación laboral: XXXIX Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*. Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Junta de Andalucía, páginas 313-352.

ROQUETA BUJ, R. (2019). *La contratación temporal en las administraciones públicas*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. 169 págs.

SÁNCHEZ GARCÍA, A. (2020). “Las medidas correctoras del abuso de la temporalidad de los empleados públicos en España”. *Revista digital de derecho administrativo*. Vol. 23, págs. 161-206.

SÁNCHEZ MORÓN, M. (2019). “La consagración del funcionario interino indefinido”. *Revista de administración pública (Madrid)*. Vol. 208, págs. 223-238.

SÁNCHEZ MORÓN, M. (2012). “Informe jurídico sobre el deber de las Administraciones públicas de incluir en la oferta de empleo público las plazas vacantes ocupadas por personal interino o temporal y publicar en plazo las correspondientes convocatorias de selección”. *Revista de administración pública*. Vol., 187, págs. 379–395.

SÁNCHEZ MORÓN, M. (2022). “Hacia una reforma del sistema de acceso al empleo público. Comentario a dos informes oficiales recientes”. *Revista Catalana de Dret Públic*, Vol. 65, págs 5-17.

SEMPERE NAVARRO, A. (2021). “Interinidad por vacante de larga duración (Caso IMIDRA)”. *Revista de Jurisprudencia Laboral*. Vol. 7, 14 páginas.

SERRANO PASCUAL, A. (2016). “Las ofertas de empleo público y la precariedad de la función pública: la Directiva 1999/70/CE, frente a las leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado”. *Fundación Democracia y Gobierno Local: Cuadernos de Derecho Local*. Vol. 42, págs 263-295.

TERRADILLOS ORMAETXEA, M.E. (2022). “Estudio de las medidas sancionadoras y reparadoras del abuso en la contratación temporal en el empleo público contempladas en la Ley 20/2021 y en el Real Decreto-Ley 32/2021, con especial referencia a la figura del personal indefinido no fijo”. *Lan Harremanak: Revista de Relaciones Laborales*. Vol. 47, págs. 98-140.

TERRADILLOS ORMAETXEA, M.E. (2022). “La evolución de la relación de empleo con el personal indefinido no fijo: Reflexiones tras la aprobación de la ley 20/2021, de reducción de la temporalidad en el empleo público, y del RDL 32/2021, de reforma laboral”. En: GARRIDO PÉREZ, E. (coord.). *Análisis actual de la contratación laboral: XXXIX Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*. Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Junta de Andalucía, páginas 425-450.

TODOLÍ SIGNES, A. (2022). “El acceso al empleo público a la luz de la Ley 20/2021, de reducción de la temporalidad en el empleo público: especial referencia a la valoración de los méritos”. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*. págs. 22-32.

### ***Jurisprudencia***

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Segunda). Sentencia de 19 de marzo de 2020, asuntos acumulados C-103/18 y C-429/18, ECLI:EU:C:2020:219.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Séptima). Sentencia de 3 de junio de 2021, asunto C-726/19, ECLI:EU:C:2021:439.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Sexta). Sentencia de 26 de abril de 2022, asunto C-464/21.

Tribunal Constitucional (Sala Primera). Sentencia núm. 107/2003, de 2 de junio de 2003, recurso de amparo 4307/2001. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 156, de 1 de julio de 2003, páginas 58 a 66 (9 págs.).

Tribunal Supremo (Sala de lo Social, Pleno). Sentencia núm. 207/2019, de 13 de marzo, recurso de casación para la unificación de doctrina núm. 3970/2016, ponente: María Lourdes Arastey Sahún. ECLI:ES:TS:2019:945.

Tribunal Supremo (Sala de lo Social, Pleno). Sentencia núm. 649/2021, de 28 de junio, recurso de casación nº 3263/2019, ponente Ángel Blasco Pellicer. ECLI:ES:TS:2021:649.

Tribunal Supremo (Sala de lo Social, Sección Primera). Sentencia núm. 13/2022, de 11 enero, recurso de casación para la unificación de doctrina núm. 3270/2020, ponente: Ricardo Bodas Martín. ECLI:ES:TS:2022:60.

Tribunal Supremo (Sala de lo Social, Sección Primera). Sentencia núm. 484/2022, de 25 mayo, recurso de casación para la unificación de doctrina núm. 1293/2021, ponente: Ricardo Bodas Martín. ECLI:ES:TS:2022:2238.

Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, Sección Cuarta). Sentencia núm. 1425/2018, de 26 de septiembre, recurso de casación nº 785/2017, ponente Segundo Menéndez Pérez. ECLI:ES:TS:2018:3250.

Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, Sección Cuarta). Sentencia núm. 1426/2018, de 26 de septiembre, recurso de casación nº 1305/2017, ponente Segundo Menéndez Pérez. ECLI:ES:TS:2018:3251.

Tribunal Supremo (Sala de lo Penal, Sección Primera). Sentencia núm. 464/2020, de 21 de septiembre, recurso de casación nº 1993/2019, ponente Susana Polo García. ECLI:ES:TS:2020:2855.

Juzgado de lo Social nº 3 de Barcelona. Auto 13/2021, de 27 de julio de 2021. *Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (CENDOJ)*. Disponible en <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/6f68230aa7053ab2/20210910>

Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 17 de Barcelona. Auto 95/2022, de 06 de mayo de 2022. *Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (CENDOJ)*. Disponible en

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/c105e826fb9f068e/20220518>

### **Otros documentos**

COMISIÓN EUROPEA, SECRETARÍA GENERAL. *Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España*. COM/2021/322 final, 16 de junio de 2021.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2005). *La temporalidad en el empleo en el sector público*. Madrid. Colección Informes nº 3/2004. 140 páginas.

DEFENSOR DEL PUEBLO (2003). *Funcionarios interinos y personal eventual: la provisionalidad y temporalidad en el empleo público*. Madrid. 374 páginas.

GARCÍA FRANCÉS, E. (2022). *Proceso de "estabilización de personal docente interino", una oportunidad perdida*. 29/11/2022 [artículo en línea]. AraInfo. [Consulta: 01/03/23].  
<https://arainfo.org/proceso-de-estabilizacion-de-personal-docente-interino-una-oportunidad-perdida/>

GOBIERNO DE ESPAÑA (2021). *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. 348 págs.

GOBIERNO DE ESPAÑA (2021). *Componente 11. Modernización de las Administraciones Públicas*. 12 páginas. Disponible en:  
[https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/20210520-Presentacion\\_Plan\\_Recuperacion\\_Transformacion\\_Resiliencia\\_VP2\\_MPTFP\\_C11.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/20210520-Presentacion_Plan_Recuperacion_Transformacion_Resiliencia_VP2_MPTFP_C11.pdf)

GOBIERNO DE ESPAÑA. *III Informe de Ejecución del Plan de Recuperación*. Febrero 2023. 147 páginas.

GOBIERNO DE ESPAÑA, CCOO, UGT y CSIF (Mesa General de Negociación de las



Administraciones Públicas). *Acuerdo sobre el Plan de choque para reducir la temporalidad en las Administraciones Públicas*. 5 de julio de 2021.

LA MONCLOA. *El Gobierno acuerda con los sindicatos CC.OO, UGT y CSIF el Plan de choque para reducir la temporalidad en las administraciones públicas*. 05/07/2021 [artículo en línea]. La Moncloa. [Consulta 12/04/2023].

<https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/territorial/Paginas/2021/050721-temporalidad.aspx>

*Manifiesto del Sindicalismo Alternativo contra el abuso de la temporalidad y por la consolidación del empleo en las administraciones públicas*. 02/02/2021 [artículo en línea]. Intersindical. [Consulta: 13/04/23].

<https://intersindical.es/manifiesto-del-sindicalismo-alternativo-contrael-abuso-de-la-temporalidad-y-por-la-consolidacion-del-empleo-en-las-administraciones-publicas/>

MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA (2021). *Orientaciones para el cambio en materia de selección en la Administración General del Estado*. 53 págs.

UNIÓN SINDICAL OBRERA. *Según la última EPA, 2022 cerró con una temporalidad en la Administración pública del 30,2 %, frente al 14,8 % del sector privado, aunque se redujo ligeramente con respecto a 2021*. 31/01/23 [artículo en línea]. uso.es. [Consulta 05/03/2023]. <https://www.uso.es/la-temporalidad-en-la-administracion-publica-duplica-la-del-sector-privado/#:~:text=Seg%C3%BAn%20la%20C3%BAltima%20EPA%2C%202022,de%20temporalidad%20del%20sector%20privado.>