



UPV-EHU Facultad de Derecho – Zuzenbide Fakultatea

**MEDIDAS FRENTE A LA ELEVADA
TEMPORALIDAD DEL FUNCIONARIADO:
DE LA DIRECTIVA 1999/70 A LOS PROCESOS
DE ESTABILIZACIÓN DE LA LEY 20/2021**

**GRADO EN DERECHO
TRABAJO DE FIN DE GRADO
CURSO ACADÉMICO 2021/2022**

Trabajo dirigido por **EUNATE PRIETO ETXANO**

**ARIEL ALFREDO
FORNARIS NAVIA**
Donostia, 2022

ÍNDICE

ABREVIATURAS.....	2
1. INTRODUCCIÓN.....	3
2. ESTATUTO JURÍDICO DEL FUNCIONARIADO INTERINO ANTES DE LA MODIFICACIÓN INTRODUCIDA POR EL RD-L 14/2021: ESPECIAL REFERENCIA A LA DURACIÓN DE SUS NOMBRAMIENTOS.....	4
2.1. BREVE ALUSIÓN AL ESTATUTO JURÍDICO DEL FUNCIONARIADO: EL FUNCIONARIADO INTERINO	4
2.2. ESPECIAL REFERENCIA A LA DURACIÓN DE SUS NOMBRAMIENTOS.....	8
3. SITUACIÓN DE LA TEMPORALIDAD EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	13
4. NORMATIVA EUROPEA: EN ESPECIAL LA DIRECTIVA 1999/70/CE Y LA JURISPRUDENCIA DEL TJUE DERIVADA DE LA MISMA	17
4.1. LA DIRECTIVA 1999/70/CE.....	17
4.2. LA JURISPRUDENCIA DEL TJUE DERIVADA DE LA MISMA	20
4.2.1. Supuestos de los que se deriva una situación de abuso en la contratación temporal sucesiva.....	21
4.2.2. Medidas que deben adoptarse una vez se constata la existencia de una situación de abuso en la contratación temporal sucesiva.....	24
5. LA JURISPRUDENCIA ESTATAL EN RELACIÓN CON LAS SITUACIONES DE ABUSO EN LA CONTRATACIÓN TEMPORAL	26
5.1. SUPUESTOS DE LOS QUE SE DERIVA UNA SITUACIÓN DE ABUSO EN LA CONTRATACIÓN TEMPORAL SUCESIVA	26
5.2. MEDIDAS QUE DEBEN ADOPTARSE UNA VEZ SE CONSTATA LA EXISTENCIA DE UNA SITUACIÓN DE ABUSO EN LA CONTRATACIÓN TEMPORAL SUCESIVA.....	28
6. LOS PROCESOS DE ESTABILIZACIÓN DEL PERSONAL TEMPORAL DERIVADOS DE LA LEY 20/2021	31
6.1. ANTECEDENTES: BREVE REFERENCIA A LOS PROCESOS DE ESTABILIZACIÓN DE LAS LEYES PRESUPUESTARIAS PARA LOS AÑOS 2017 Y 2018.....	31
6.2. EL RD-L 14/2021 COMO ANTECEDENTE INMEDIATO DE LA LEY 20/2021	33
6.2.1. Antecedentes.....	33
6.2.2. Modificaciones al TREBEP	34
6.2.3. Nuevo proceso de estabilización	37
6.2.4. Del RD-L 14/2021 a la Ley 20/2021.....	38
6.3. LA LEY 20/2021, DE 28 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS URGENTES PARA LA REDUCCIÓN DE LA TEMPORALIDAD EN EL EMPLEO PÚBLICO	39
6.3.1. Modificaciones respecto al RD-L 14/2021	39
6.3.2. El proceso de estabilización excepcional de las Disposiciones Adicionales Sexta y Octava	40
6.3.3. Resolución de 1 de abril de 2022 de la Secretaría de Estado de Función Pública sobre las orientaciones para los procesos de estabilización	40
6.3.4. Los procesos de estabilización de la Ley 20/2021 a la luz de la jurisprudencia constitucional.....	41
7. CONCLUSIONES.....	46
BIBLIOGRAFÍA	48

ABREVIATURAS

AA.PP.:	Administraciones Públicas.
AGE:	Administración General del Estado.
Art./Arts.:	Artículo/Artículos.
ATJUE:	Auto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
BEPSAP:	Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.
CC.AA.:	Comunidades Autónomas.
CCOO:	Comisiones Obreras.
CE:	Constitución Española.
CEEP:	Centro Europeo de Empresas Públicas y de Empresas de Interés Económico.
CES:	Confederación Europea de Sindicatos.
CSE:	Carta Social Europea.
CSIF:	Central Sindical Independiente y de Funcionarios.
DA:	Disposición Adicional.
DF:	Disposición Final.
DT:	Disposición Transitoria.
EBEP:	Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.
Ed.:	Edición.
EE.MM.:	Estados Miembros.
EUSTAT:	Instituto Vasco de Estadística/Euskal Estatistika Erakundea
FD/FF.DD.:	Fundamento de Derecho/Fundamentos de Derecho.
FJ:	Fundamento Jurídico.
INE:	Instituto Nacional de Estadística.
LFPV:	Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca.
LMRFP:	Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública.
LPGE:	Ley de Presupuestos Generales del Estado.
Núm.:	Número.
Ob. Cit.:	Obra Citada.
OEP(s):	Oferta(s) de Empleo Público.
Pág(s).:	Página(s).
PRTR:	Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, de 22 de junio de 2021.
RD-L:	Real Decreto Ley.
Res.:	Resolución.
RGIPP:	Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración general del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración general del Estado.
RPT(s):	Relación/es de Puestos de Trabajo.
SJCA:	Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo.
S(S)TC:	Sentencia(s) del Tribunal Constitucional.
S(S)TJUE:	Sentencia(s) del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
S(S)TS:	Sentencia(s) del Tribunal Supremo.
S(S)TSJ:	Sentencia(s) del Tribunal Superior de Justicia.
TC:	Tribunal Constitucional.
TJUE:	Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
TRE:	Tasa(s) de Reposición de Efectivos.
TREBEP:	Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.
TS:	Tribunal Supremo.
TSJ:	Tribunal Superior de Justicia.
UE:	Unión Europea.
UGT:	Unión General de Trabajadoras y Trabajadores.
UNICE:	Unión de Confederaciones Empresariales y Patronales de Europa.
UPV/EHU:	Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.
Vid:	Véase.
Vol.:	Volumen.

1. INTRODUCCIÓN

La elevada tasa de temporalidad en las Administraciones Públicas ha sido un asunto que, durante muchos años, ha preocupado a múltiples organismos, instituciones y grupos políticos y sociales. La propia Unión Europea lleva también años interviniendo ante este problema, tanto por medio de diversas actuaciones, como a través de una variada jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que, con el transcurso de los años, ha ido introduciéndose en España con el fin de reducir el empleo temporal en el sector público. Asimismo, diversos autores han vertido sobre esta materia considerable doctrina que ha servido para comprender dicha cuestión.

Si bien la existencia de unos porcentajes excesivos de temporalidad es algo que no solo afecta a la Administración y que, incluso, dentro de la misma, afecta tanto al personal funcionario como al laboral, se analizará concretamente en este Trabajo de Fin de Grado al funcionariado interino, centrándome en la normativa europea para evitar el uso abusivo de la contratación temporal, principalmente a través del análisis de la CLÁUSULA 5ª de la DIRECTIVA 1999/70/CE, y las resoluciones que, respecto a la interpretación y aplicación de la misma se han ido dictando, tanto por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, como por diferentes órganos jurisdiccionales del orden contencioso-administrativo estatales.

Seguidamente, se estudiará la introducción en el ámbito estatal de diversas medidas legislativas, especialmente con el Real Decreto Ley 14/2021 y la Ley 20/2021, orientadas, tanto a la reducción de la temporalidad del funcionariado, buscando su reducción a un porcentaje no superior al 8%, a través de procesos de estabilización del empleo temporal, como a la adopción de novedosas medidas para prevenir y sancionar el fraude en la temporalidad y generar una mejor gestión de los recursos humanos.

No obstante, con el fin de atender a la comprensión y alcance de múltiples conceptos que se verán en varias ocasiones y el contexto en el que se encontraba y, aun a día de hoy, se encuentra su situación, con carácter previo, repasaré el estatuto jurídico del funcionariado interino, observando, en particular, la delimitación temporal de sus nombramientos. Se continuará subrayando las diversas razones que terminaron suponiendo la desvirtuación de su naturaleza temporal, junto con, a continuación, un estudio estadístico de la temporalidad en las Administraciones Públicas estatales, incluyendo una referencia particular a la importantísima temporalidad existente en las Administraciones vascas.

Y, finalmente, se concluirá con una breve reflexión sobre algunas ausencias y dudas que suscitan las nuevas medidas acordadas, así como sobre la necesidad de una adecuada planificación organizativa de los recursos humanos al servicio de las Administraciones para afrontar y solventar de forma satisfactoria y, a poder ser, definitiva, dicha situación.

2. ESTATUTO JURÍDICO DEL FUNCIONARIADO INTERINO ANTES DE LA MODIFICACIÓN INTRODUCIDA POR EL RD-L 14/2021: ESPECIAL REFERENCIA A LA DURACIÓN DE SUS NOMBRAMIENTOS

2.1. BREVE ALUSIÓN AL ESTATUTO JURÍDICO DEL FUNCIONARIADO: EL FUNCIONARIADO INTERINO

En un sentido inicial y muy amplio podemos definir al personal público como el numeroso colectivo de personas físicas que trabaja profesionalmente en el ámbito de las Administraciones Públicas (AA.PP.). La profesionalidad e imparcialidad de esta figura, en muchas ocasiones socialmente denostada, especialmente en situaciones de crisis económica, por su estabilidad y fijeza en el empleo, responde a una garantía democrática del correcto funcionamiento del estado de derecho, la cual se refleja tanto en la configuración de un sistema de acceso a la función pública en condiciones de igualdad y basado en principios de mérito y capacidad que aseguren los conocimientos y la mejor cualificación profesional del personal seleccionado, como en el reconocimiento de la estabilidad de su relación y estatuto jurídico, conformado legalmente por criterios objetivos, lo que garantiza su actuación imparcial en el ejercicio de sus funciones y responsabilidades, y ello sin perjuicio de los criterios ideológicos y orientativos generales que correspondan al Gobierno de turno. Como señala FUENTETAJA PASTOR, dicha lucha por la estabilidad "(...) en su dimensión de inamovilidad en la condición funcionarial constituyó de hecho uno de los ejes que articularon la evolución institucional de la Función Pública contemporánea, evitando los ceses arbitrarios o discrecionales y conformando un régimen jurídico que protegía al funcionario de injerencias políticas en el ejercicio de sus funciones"¹, suponiendo así una garantía para impedir que los responsables políticos pudieran remover al personal existente para proceder a nombrar a aquellos más afines a su ideología o, directamente, vinculados, por unas razones u otras, a los mismos.

El art. 149.1.18^a de la Constitución Española² (CE) establece la competencia exclusiva del Estado para determinar las bases del régimen jurídico del funcionariado de las AA.PP., recogándose constitucionalmente, además, una reserva de ley en la regulación de su estatuto jurídico en su art. 103.3³. En dicho sentido, ya por el Tribunal Constitucional (TC), en su Sentencia núm. 99/1987, se avanzaba en una cierta delimitación de las bases de dicho régimen jurídico, estableciendo, en su Fundamento Jurídico (FJ) 3^o.c), "(...) [e]s éste, desde luego, un ámbito cuyos contornos no pueden definirse en abstracto y a priori, pero

¹ FUENTETAJA PASTOR, J. (2020a), "El funcionario interino: entre la temporalidad y la estabilidad", en *Documentación Administrativa*, núm. 7, enero-diciembre de 2020, pág. 89.

² Constitución Española de 1978.

³ "La Ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos (...)". Vid: Art. 103.3 de la CE.

en el que ha de entenderse comprendida, en principio, la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de la promoción en la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta pueden darse, a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios y su régimen disciplinario (...)”⁴.

Derivado de dicho marco constitucional, las bases del régimen estatutario del funcionariado se recogen actualmente en el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público⁵ (TREBEP). En el art. 2.1 del mismo se establece, con carácter general, el ámbito de aplicación de dicho Texto Refundido, señalando que se aplicará al personal funcionario al servicio de: la Administración General de Estado (AGE), las Comunidades Autónomas (CC.AA.) y las ciudades de Ceuta y Melilla, las entidades locales, los organismos públicos, agencias y demás entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las AA.PP., y las Universidades Públicas⁶. Además, hay que tener también en cuenta el carácter supletorio de sus previsiones para todo el personal de las AA.PP. no incluido expresamente en su ámbito de aplicación⁷.

Antes de entrar a exponer el Estatuto Jurídico del funcionariado, y en particular del funcionariado interino, es necesario definir más técnicamente el concepto más amplio de “empleados públicos”, el cual se recoge en el art. 8.1 del TREBEP de la siguiente forma: “Son (...) quienes desempeñan funciones retribuidas en las AA.PP. al servicio de los intereses generales”. Si bien, en dicha definición se obvia la “nota de profesionalidad”, que sirve para diferenciar dichos “empleados públicos” de los cargos electivos o de gobierno que desempeñan cargos “en el ámbito del Poder Ejecutivo”⁸, y que también perciben, mientras ostentan dicha representación, retribuciones públicas por el ejercicio de sus funciones y responsabilidades.

⁴ STC, núm. 99/1987, de 11 de junio de 1987, FJ 3º.c).

⁵ Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

⁶ Conforme al Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas (BEPSAP) del Registro Central de Personal, en su edición de julio de 2021 -TABLA 1.1, pág. 6-, el personal al servicio de las AA.PP. compuesto por 2.728.749 efectivos, se divide por sectores conforme a los siguientes datos: SECTOR PÚBLICO DEL ESTADO: 516.400 efectivos, de los que 230.900 corresponderían a la Administración General del Estado, 261.560 a las Fuerzas Armadas y Cuerpos de Seguridad del Estado y 23.940 a la Administración de Justicia; SECTOR PÚBLICO DE LAS CC.AA.: 1.624.811 efectivos, de los que 1.463.840 corresponderían a la Administración General y 160.971 a Universidades; SECTOR PÚBLICO DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: 587.538 efectivos, de los que 522.158 corresponderían a los Ayuntamientos y 65.380 a las Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares.

⁷ Art. 2.5 del TREBEP. Además, el art. 4 del TREBEP se refiere a personal al que solo se les aplicará aquél directamente cuando así lo establezca su legislación específica, siendo éstos: a) Personal funcionario de las Cortes Generales y de las asambleas legislativas de las CC.AA.; b) Personal funcionario de los demás Órganos Constitucionales del Estado y de los órganos estatutarios de las CC.AA.; c) Jueces, Magistrados, Fiscales y demás personal funcionario al servicio de la Administración de Justicia; d) Personal militar de las Fuerzas Armadas; e) Personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; f) Personal retribuido por arancel -Notarios, Corredores de Comercio Colegiados y Registradores de la Propiedad y Mercantiles-; g) Personal del Centro Nacional de Inteligencia; h) Personal del Banco de España y del Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito. Personal al que hay que añadir el personal funcionario de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, al que el TREBEP solo se le aplicará con carácter supletorio (art. 5).

⁸ SÁNCHEZ MORÓN, M. (2021), *Derecho de la función pública*, Madrid, Tecnos, 14ª ed., pág. 67.

Sin embargo, dicha característica se puede sobreentender en el establecimiento en el art. 8.2 del TREBEP de una clasificación de “empleados públicos”⁹, según la cual se considera como tal: “a) Funcionarios de carrera; b) Funcionarios interinos; c) Personal laboral, ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal; [y,] d) Personal eventual”. A dicha clasificación le debemos añadir el personal directivo, cuya regulación está prevista en el art. 13 del TREBEP (“Personal directivo profesional”).

Respecto al funcionariado de carrera, el art. 9 del TREBEP se refiere a los mismos, señalando que se vinculan a la Administración mediante nombramiento legal y en base a “una relación estatutaria regulada por el Derecho Administrativo para el desempeño de servicios profesionales retribuidos de carácter permanente”. Y, refiriéndonos ya en concreto al funcionariado interino, conforme al art. 10.1 del TREBEP, es aquél que es nombrado con carácter temporal por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia para el desempeño de las funciones propias del funcionariado de carrera.

Dicho de otra forma, el nombramiento del funcionariado interino debe respetar el carácter provisional que le otorga la ley, pues la naturaleza de dichos empleados públicos ha de ser “cubrir una necesidad transitoria de la Administración”¹⁰. Necesidad que, a su vez, no debe cubrirse por personal laboral, puesto que, como expresa el artículo, realizarán funciones propias de los “funcionarios de carrera”. En cuanto a esto último, el art. 9.2 del TREBEP señala que les corresponderán “las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las [AA.PP.]”. Previsiones cuya razón de ser, como indica el propio SÁNCHEZ MORÓN¹¹, estriba en salvaguardar al máximo la imparcialidad a la hora de adoptar decisiones vinculantes, en la realización de actuaciones que pudieran lesionar derechos individuales o, por ejemplo, en la elaboración de informes preceptivos o actuaciones que requieren garantizar una absoluta independencia de criterio. No obstante, siendo una definición confusa, el TC (STC, núm. 37/2002¹²) en su momento y, actualmente, el art. 11.2 del TREBEP, señalan que (en este último caso) “las leyes de Función Pública (...) establecerán los criterios para la determinación de los puestos de trabajo que pueden ser desempeñados por personal laboral” respetando el art. 9.2 mencionado.

En dicho sentido, el artículo 15.1.c) de la Ley de medidas para la reforma de la Función Pública¹³ (LMRFP) establece, con carácter general, un listado de labores que puede

⁹ “[L]a definición se complementa y se aclara con la relación de las clases de empleados públicos que se contiene en el artículo 8.2”. Vid: SÁNCHEZ MORÓN, M. (2021), Ob. Cit., pág. 67.

¹⁰ SÁNCHEZ MORÓN, M. (2021), Ob. Cit., pág. 86.

¹¹ SÁNCHEZ MORÓN, M. (2021), Ob. Cit., pág. 72.

¹² STC, núm. 37/2002, de 14 de febrero de 2002.

¹³ Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública.

desempeñar el personal laboral¹⁴. No obstante, dicha regulación no es imperativa, siendo la Administración la que, mediante las relaciones de puestos de trabajo¹⁵ (RPTs), lo decidirá y justificará en cada caso¹⁶. Además, ya se decía mediante una Instrucción de 17 de noviembre de 2010¹⁷, concretamente en su apartado 2.2 (“Modalidad preferente del nombramiento de Funcionarios Interinos y normativa laboral aplicable”), que “[s]e acudirá al nombramiento de funcionarios interinos, y no a la contratación de personal laboral temporal, para ejecutar programas de carácter temporal y atender el exceso o acumulación de tareas que requieran la realización de funciones de apoyo administrativo o burocrático y, en general, para efectuar todas aquellas funciones para las que existan cuerpos y escalas de funcionarios”. De esta manera, solo se podría contratar personal laboral “para funciones que sean propias de este personal y siempre que no proceda el nombramiento de funcionarios interinos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10.1” del Estatuto Básico del Empleado Público¹⁸ (EBEP), que, aunque ya no esté vigente, para este caso sigue estableciendo la misma regulación que el TREBEP¹⁹. Por lo tanto, las labores que estén señaladas para el funcionariado de carrera serán las que realizará el funcionariado interino y no, por tanto, el personal laboral, en las condiciones antes señaladas.

Por otro lado, en cuanto a la configuración del estatuto jurídico y derechos del funcionariado interino, el art. 10.5 del TREBEP, en su redacción anterior al Real Decreto Ley (RD-L) 14/2021, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público²⁰, establece que les será aplicable, siempre que sea adecuado a la naturaleza de su condición temporal, el régimen general del funcionariado de carrera, teniendo así los mismos derechos, deberes, incompatibilidades y régimen disciplinario que aquéllos. Y, en cuanto a sus retribuciones, el art. 25 del mismo texto legal, les viene a reconocer las mismas retribuciones que al funcionariado de carrera, excepto las referidas a la carrera administrativa, previsión esta última que ya resulta, al menos parcialmente en el caso de

¹⁴ Puestos: “[1] (...) de naturaleza no permanente y aquéllos cuyas actividades se dirijan a satisfacer necesidades de carácter periódico y discontinuo; [2] (...) cuyas actividades sean propias de oficios, así como los de vigilancia, custodia, porteo y otros análogos; [3] (...) de carácter instrumental correspondientes a las áreas de mantenimiento y conservación (...); [4] (...) correspondientes a áreas de actividades que requieran conocimientos técnicos especializados cuando no existan Cuerpos o Escalas de funcionarios cuyos miembros tengan la preparación específica necesaria para su desempeño, (...); [5] (...) de trabajo en el extranjero con funciones administrativas de trámite y colaboración y auxiliares que comporten manejo de máquinas, archivo y similares; [6] (...) con funciones auxiliares de carácter instrumental y apoyo administrativo”.

¹⁵ Según el art. 15 de la LMRFP, “son el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios y [en el que] se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto”. Y, conforme al art. 74 del TREBEP, serán públicos y, al menos, contendrán “la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias”.

¹⁶ Para mayor entendimiento: SÁNCHEZ MORÓN, M. (2021), Ob. Cit., págs. 71-74.

¹⁷ Instrucción Conjunta de las Secretarías de Estado de Hacienda y Presupuestos y para la Función Pública sobre Procedimiento de Autorización de Contratos de Personal Laboral, Nombramiento de Funcionarios Interinos y de Personal Estatutario Temporal, de 17 de noviembre de 2010.

¹⁸ Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

¹⁹ En este apartado atenderé al TREBEP, en su redacción anterior al RD-L 14/2021.

²⁰ Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.

nombramientos de larga duración, desfasada a la vista de la progresiva implementación del Derecho Europeo²¹.

No obstante lo anterior, se siguen manteniendo algunas diferencias respecto del funcionariado de carrera, así, por ejemplo: el derecho a la inamovilidad, establecido en el artículo 14.a) del TREBEP únicamente respecto al funcionariado de carrera, dada la vinculación temporal y relativa a un determinado puesto, lo que suprime la posibilidad de movilidad voluntaria, en el caso del funcionariado interino; o su expresa exclusión de los órganos de selección en el acceso al empleo público, conforme al artículo 60.2 del TREBEP. También en materia disciplinaria es clásica, aún sin amparo directo en normativa básica, la reserva en la instrucción del procedimiento sancionador en favor del funcionariado de carrera, la cual se deriva de la literalidad del Real Decreto 33/1986 al referirse a un “funcionario público perteneciente a un cuerpo o escala de igual o superior grupo al del inculcado”²².

2.2. ESPECIAL REFERENCIA A LA DURACIÓN DE SUS NOMBRAMIENTOS

Y entrando en la cuestión principal a la que se refiere este trabajo, el TREBEP también establece un listado de circunstancias en las que puede ser nombrado el funcionariado interino, circunstancias que van a determinar e incidir en la extensión temporal de sus nombramientos. Tratándose las mismas, como señalaba SÁNCHEZ MORÓN, de causas legalmente establecidas para que la Administración Pública no decida discrecionalmente su nombramiento²³. Así, existirá funcionariado interino por vacante, por sustitución, por programa determinado y por acumulación de tareas²⁴. Éstos habrán de ser seleccionados cumpliendo lo establecido en el art. 10.2 del TREBEP y el 27 del Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración general del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la

²¹ Efectivamente, la Directiva 1999/70/CE, mediante el principio de no discriminación (CLÁUSULA 4ª), ha mejorado las condiciones de trabajo del funcionariado interino a través de diversas resoluciones europeas que se han trasladado a la jurisprudencia y normativa estatal, y que han ido reconociendo: el abono de las retribuciones por antigüedad -trienios- (STJUE de 13 de septiembre de 2007, C-307/05, resolviendo una cuestión prejudicial planteada por el Juzgado de lo Social 1 de Donostia-San Sebastián); el complemento retributivo por formación del personal docente -sexenios- (ATJUE de 9 de febrero de 2012, C-556/11); el reconocimiento del tiempo prestado como personal interino a efectos de promoción interna (STJUE de 8 de septiembre de 2011, C-177/10); el reconocimiento del derecho a la carrera administrativa o profesional (ATJUE de 21 de septiembre de 2016, C-631/15); el derecho a los servicios especiales del funcionariado interino (STJUE de 20 de diciembre de 2017, C-158/16); o el derecho a la conversión de la jornada a tiempo completo en jornada a tiempo parcial (ATJUE de 9 de febrero de 2017, C-443/16). Vid: ORDÓÑEZ SOLÍS, D. (2019), “Equiparación y abuso en el empleo público temporal. Las soluciones en la jurisprudencia europea y española”, en *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 49, septiembre de 2019, págs. 16-20.

²² Art. 30 del 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. Vid: SÁNCHEZ MORÓN, M. (2020), *Régimen jurídico de los funcionarios interinos*, Navarra, Aranzadi, 1ª ed., pág. 73.

²³ SÁNCHEZ MORÓN, M. (2008), *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Valladolid, Lex Nova, 2ª ed., pág. 94. Lo señalaba para la regulación del EBEP, ya derogada, pero cuya regulación a este respecto era prácticamente idéntica a la del TREBEP (de redacción de 31 de octubre de 2015).

²⁴ ROSA MORENO, J. (2019), “La temporalidad en la función pública local”, en *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, núm. 10, págs. 375-376.

Administración general del Estado²⁵ (RGIPP); es decir, mediante “procedimientos ágiles que respetarán (...) los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad”. Así, en las diferentes AA.PP. se suelen negociar habitualmente entre la Administración y las organizaciones sindicales bolsas de trabajo temporal mediante criterios selectivos, a menudo mediante concurso de méritos, aunque en ocasiones también mediante la realización de pruebas selectivas o valorando las pruebas realizadas para el acceso a la condición de funcionariado de carrera, en las que, mediante procedimientos públicos, y también sujetos a los principios de mérito y capacidad, se ordena a los aspirantes en función de los méritos que resulten aportados y acreditados. Además, el funcionariado interino deberá reunir los requisitos generales de titulación y las demás condiciones exigidas para participar en las pruebas de acceso a los Cuerpos o Escalas del funcionariado de carrera, así como las exigidas para el desempeño concreto del puesto.

A su vez, el art. 10.1 del TREBEP, en su redacción anterior al RD-L 14/2021, al que, en especial, nos referiremos posteriormente para centrarnos en los cambios que en esta materia incorpora, desarrolla un poco más las circunstancias en las que pueden ser nombrados. Así:

- Para el caso del funcionariado interino por vacante, se producirá “cuando no sea posible [su cobertura] por funcionarios de carrera”²⁶. Dicha categoría, denominada por ROSA MORENO como “interinos en sentido propio”²⁷, es la más habitual.

Así, la referencia a la imposibilidad de nombramiento por funcionariado de carrera debe entenderse teniendo en cuenta que, conforme a los arts. 78 y siguientes del TREBEP, la provisión de los puestos de trabajo en las AA.PP. se llevará a cabo mediante procedimientos de concurso y libre designación con convocatoria pública entre el funcionariado de carrera; por lo que el funcionariado interino deberá nombrarse sólo cuando no sea posible la utilización de dichos procedimientos o mientras se llevan a efecto los mismos y hasta la incorporación del funcionariado fijo, cesando el temporal en su puesto en el momento de la incorporación de aquél, bien sea como consecuencia de dichos procedimientos de provisión ordinarios, por otros mecanismos de provisión temporal, por incorporación de personal de nuevo ingreso, o cuando se produzca la amortización o supresión de la plaza o puesto que temporalmente ocupara.

²⁵ Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración general del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración general del Estado.

²⁶ “Lógicamente el precepto se refiere a las vacantes que no se han cubierto por otro procedimiento -concurso, libre designación, comisión de servicios, nombramiento provisional, redistribución de efectivos o traslado forzoso- o no estén ya en trance de cubrirse así cuando se aprueba la oferta de empleo público”. Todo ello conforme a: SÁNCHEZ MORÓN, M. (2020), Ob. Cit., pág. 109.

²⁷ ROSA MORENO, J., (2019), Ob. Cit., pág. 376.

- Para el caso del funcionariado interino por sustitución, se dará por “sustitución transitoria de los titulares”. Estas sustituciones podrán producirse por diversos motivos, tales como: el disfrute de vacaciones, permisos o licencias del personal fijo, especialmente relevante, por su posible extensión temporal, en supuestos de licencias por enfermedad o de la liberación por motivos sindicales del personal fijo; el desempeño temporal de otro puesto por parte del personal fijo que lo ocupara; o la situación de excedencia con reserva de puesto de trabajo del mismo. El nombramiento temporal concluirá con la reincorporación del personal titular sustituido, conclusión que, siendo la causa o razón del nombramiento la sustitución personal del funcionariado fijo afectado, también se producirá en caso de, entre otros supuestos, jubilación o fallecimiento del sustituido.
- Para el caso del funcionariado interino por programa determinado, cuando éste sea de “carácter temporal”, no pudiendo “tener una duración superior a tres años, ampliables hasta doce meses más”. Categoría introducida por el EBEP, la cual vendría a suponer una suerte de “versión jurídico-administrativa del contrato laboral temporal por obra o servicio”²⁸.
- Y, para el caso de exceso o acumulación de tareas, cuando dicho exceso o acumulación no sea superior a un “plazo máximo de seis meses, dentro de un período de doce meses”. Esta categoría también la incorpora el EBEP versionando el contrato eventual del Derecho Laboral²⁹.

En el estudio de la duración de los nombramientos del funcionariado interino, a la vista de esta regulación, se destaca el establecimiento de plazos para las circunstancias mencionadas en prácticamente todos los casos. Como vemos, en el segundo caso se entiende que acabará la causa que dio lugar al nombramiento del personal interino cuando termine el motivo por el que sustituye al titular. En el tercero y en el cuarto supuesto, cuando finalice el programa determinado o se solvante dicho exceso o acumulación de tareas, estableciéndose en ambos casos un plazo máximo.

Sin embargo, para el caso del funcionariado en vacante, el art 10.1.a) no establecía plazo concreto para el cese, si bien el art. 10.4 del TREBEP, todo ello en la redacción anterior a la introducida por el RD-L 14/2021, indicaba que, en el caso del funcionariado interino en vacante, dichas plazas debían de “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”. Dicho precepto se ha de vincular con el art. 70.1 *in fine* del TREBEP (“Oferta de empleo público”), cuya literalidad señala que: “la ejecución de la oferta

²⁸ Ibidem.

²⁹ Ibidem.

de empleo público³⁰ (OEP) o instrumento similar deberá desarrollarse dentro del plazo improrrogable de tres años³¹.

Conviene también, en este apartado referido a la extensión temporal de los nombramientos, hacer una referencia al denominado funcionariado interino de larga duración que, como apunta SÁNCHEZ MORÓN, tiene su origen en las SSTC, núms. 240/1999³² y 203/2000³³, que reconocieron el amparo en el caso de personal temporal que llevaba más de cinco años de servicio, reconociendo así a una funcionaria interina y a una estatutaria temporal de los Servicios de Salud el derecho, en contra de la literalidad de la ley que únicamente reconoce estas situaciones administrativas al funcionariado de carrera, a una excedencia voluntaria por cuidado de hijo -categoría sustituida actualmente por la excedencia por cuidado de familiares (art. 89.1.c) TREBEP)-. Criterio y concepto que se ha usado posteriormente para el reconocimiento de otros derechos al funcionariado interino, como en el caso del abono de complementos ligados a la carrera administrativa³⁴. Esta situación de larga duración debe diferenciarse también de las situaciones de abuso derivadas de la normativa europea pues, aunque pueden extenderse mucho en el tiempo, no conllevan necesariamente la existencia de una situación de abuso en la contratación temporal. Si bien, el reconocimiento por el TJUE de situaciones de abuso, incluso en supuestos de un único nombramiento inicial, tal como luego expondré, nos lleva a delimitar el concepto aquí referido a supuestos de larga duración derivados de una sustitución transitoria del funcionariado titular.

Respecto a las causas de cese del funcionariado interino, el artículo 10.3 del TREBEP establecía que, además de por las causas generales del art. 63 (“Causas de pérdida de la condición de Funcionario de Carrera”)³⁵, se producirá “cuando finalice la causa que dio lugar a su nombramiento”. Además, como recuerda ROSA MORENO³⁶, la jurisprudencia, entre la que cita a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia (STSJ) de Madrid, núm. 171/2018, añade que “no sólo la cobertura de la plaza o su amortización justificaría el cese del funcionario interino, sino que, también, (...) cuando (...) desaparezcan las razones de

³⁰ Conforme a SÁNCHEZ MORÓN las OEPs son el instrumento, creado como una forma de racionalización y centralización del proceso de selección de personal por la LMRFP de 1984, por el que cada administración hace pública la RPT o plazas vacantes que pretende ofrecer para su cobertura mediante procedimientos de selección. Vid: SÁNCHEZ MORÓN, M. (2021), Ob. Cit., pág. 122. Y, conforme al art. 70 del TREBEP, la OEP determina las necesidades de recursos humanos con asignación presupuestaria que deben proveerse por personal de nuevo ingreso, debiendo convocarse a procesos selectivos dichas plazas y hasta un 10% más.

³¹ En resumen: las plazas vacantes se deben incluir en la OEP del mismo ejercicio en el que se produce el/los nombramiento/s, o en el siguiente (salvo amortización). Oferta de empleo que se tendrá que desarrollar en un plazo de tres años. Todo ello para que, como dice BOLTAINA BOSCH, “la temporalidad de los empleados no superara los cinco o seis años, en el caso máximo”. Vid: BOLTAINA BOSCH, X. (2021). “Personal temporal en la Administración Pública: soluciones de presente y futuro”, en *Documentación Administrativa*, núm. 8, diciembre de 2021, pág. 71.

³² STC, núm. 240/1999, de 20 de diciembre de 1999.

³³ STC, núm. 203/2000, de 24 de julio del 2000.

³⁴ SÁNCHEZ MORÓN (2020), Ob. Cit., págs. 42 y 43.

³⁵ Así: a) Renuncia; b) pérdida de la nacionalidad; c) jubilación total; d) sanción disciplinaria de separación del servicio con carácter firme; e) pena principal o accesoria de inhabilitación absoluta o especial para cargo público con carácter firme.

³⁶ ROSA MORENO, J. (2019), Ob. Cit., pág. 378.

urgencia y necesidad que determinaron el nombramiento³⁷. Asimismo, procederá también el cese en el caso de pérdida sobrevenida de los requisitos para el ingreso en el cuerpo o escala o para el desempeño del puesto concreto que se ostenta; por ejemplo, cuando se alteran legalmente los requisitos de acceso al cuerpo o escala o se modifican, por RPT o instrumento similar, los requisitos para el desempeño del puesto concreto.

Finalmente, y por terminar haciendo una referencia al ámbito autonómico del País Vasco, la Ley de la Función Pública Vasca (LFPV)³⁸ establece una regulación del funcionariado interino muy similar a la establecida en la normativa básica estatal, si bien sí podemos referir alguna particularidad. Así, en su art. 92.2, establece que, salvo en los supuestos de sustitución de titular, las plazas ocupadas por personal interino deberán ser incluidas en la primera OEP y, añadiéndose a continuación, que el incumplimiento de dicha previsión dará lugar a la automática amortización de la vacante y el cese de quien la ocupa interinamente; o el art. 91.2, que añade que la prestación de servicios en “calidad de interino no determinará derecho preferente alguno para el acceso a la condición de funcionario”.

Sobre el papel, y a la vista del marco legal, se apreciaba una determinación normativa, tanto de los supuestos en que se debía producir el nombramiento del funcionariado interino, siempre en el marco de causas justificadas de necesidad y urgencia, como del tiempo máximo de su duración, que podía discurrir desde períodos breves (una sustitución de una baja de corta duración, o en el caso de exceso o acumulación de tareas), hasta los 4 años máximos, en el caso de ejecución de programas de carácter temporal, o el tiempo que supondría el desarrollo de los trámites que van desde la inclusión de la plaza vacante en la OEP correspondiente hasta su posterior ejecución. Sin embargo, como se expondrá, dicha previa determinación no fue lo suficientemente efectiva para evitar los problemas de temporalidad que se iban evidenciando.

³⁷ STSJ Madrid, núm. 171/2018, de 15 de marzo, FD 3º, la cual cita Sentencias anteriores del TS como las de 11 de julio de 1985 y 12 de mayo de 1986.

³⁸ Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca. Sobre este respecto, las CC.AA., en base al principio de autoorganización establecido en los arts. 147.2.c), 148.1.1ª y concordantes de la CE, tienen competencia para regular su administración propia e, incluso, el empleo público propio, en cumplimiento de los arts. de la CE relativos a la función pública, y respetando la competencia exclusiva del Estado para establecer las bases del régimen estatutario del funcionariado (bases que, a su vez, no podrán “agotar la regulación de la materia”). Vid. SÁNCHEZ MORÓN, M. (2021), Ob. Cit., págs. 52-53. Así, dicha Ley se dicta en base a lo establecido en el art. 10.4 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, que atribuye a esta Comunidad Autónoma la competencia para regular el Régimen Local y el Estatuto del Funcionariado del País Vasco y de su Administración Local.

Reseñar también que se está tramitando en el Parlamento Vasco el Proyecto de Ley de Empleo Público Vasco, futura ley que derogará la Ley Función Pública Vasca vigente (Disposición Derogatoria Única), y que respecto a este tema (Art. 28 -“Personal Funcionario interino”-) tiene, por ahora y a salvo de su tramitación pendiente y aprobación final, también un contenido muy parecido al de la normativa estatal hasta ahora expuesta, si bien con alguna particularidad, como recoger como causas de nombramiento: la sustitución transitoria de otro “funcionario interino”; los supuestos de reducción de jornada; o los procesos de formación. Y, respecto a las causas de cese, se mencionan expresamente: la finalización de los programas temporales; el reingreso o readscripción del personal funcionario de carrera sin derecho a reserva del puesto de trabajo; la provisión reglamentaria por oposición o procedimientos de movilidad; y la amortización del puesto de trabajo.

3. SITUACIÓN DE LA TEMPORALIDAD EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Lamentablemente, a pesar de la existencia de previsiones normativas que, como se ha expuesto en el epígrafe anterior, establecían diferentes plazos que, en principio, demarcaban la extensión temporal de estos nombramientos, las AA.PP. en muchas ocasiones han incumplido dichas previsiones, desvirtuando su naturaleza temporal, vinculada a razones justificadas de urgencia y necesidad, y dando lugar a unas altísimas tasas de temporalidad. Las razones principales que han llevado a esta situación han sido:

- **El incumplimiento de los plazos que delimitaban la relación temporal del funcionariado interino.-** Así, como expongo, se ha producido con frecuencia un incumplimiento de las previsiones normativas sobre la duración de los nombramientos temporales. De forma que, por ejemplo, se prolongaba durante años y años la situación de funcionariado interino que se encontraba en plaza vacante sin incluir su plaza en la correspondiente OEP³⁹.
- **Razones organizativas.-** Ha faltado una planificación eficaz de los recursos humanos en las AA.PP., de forma que se han utilizado nombramientos temporales para atender a necesidades que en realidad eran permanentes, ordinarias y estructurales⁴⁰. Esto se facilitaba por el propio sistema de selección del funcionariado interino, mucho más sencillo y flexible que los procesos de selección del funcionariado de carrera, pudiendo, además, y de entenderse necesario, ser cesados con mucha mayor facilidad.
- **Razones económicas y presupuestarias.-** Por un lado, la contratación del funcionariado interino resultaba más económica para las arcas públicas pues, como apunté, hasta hace pocos años no eran retribuidos en igualdad de condiciones que el funcionariado de carrera (antigüedad, carrera profesional, etc.). Y, por otro lado, las diferentes situaciones de crisis de las últimas décadas, que conllevaron rigurosas restricciones del gasto público, comportaron el establecimiento de porcentajes limitados sobre la tasa de reposición de efectivos (TRE)⁴¹, llegando incluso a su congelación, a

³⁹ SÁNCHEZ MORÓN, al referirse a las razones de esta problemática, cita entre ellas a: "(...) la frecuencia con que se prolongan esas situaciones de interinidad mucho más allá de lo inicialmente previsto, por el incumplimiento de las leyes y la falta de adopción de las decisiones administrativas que deberían ponerles fin a su debido tiempo". Vid: SÁNCHEZ MORÓN, M. (2019), "La consagración del funcionario interino indefinido", en *Revista de Administración Pública*, núm. 208, pág. 226.

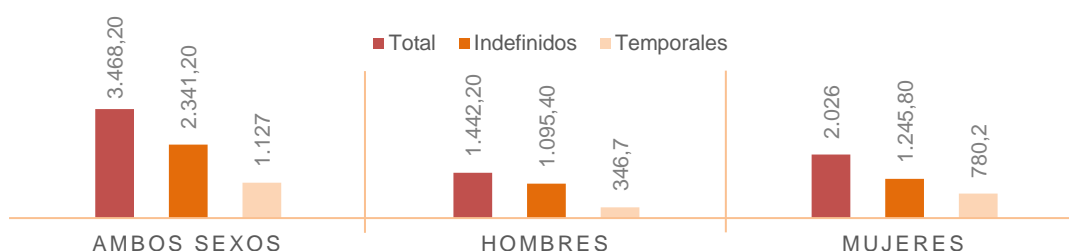
⁴⁰ ROSA MORENO, J. (2018), Ob. Cit., pág. 369. "Sin duda, la principal causa de la excesiva temporalidad en el empleo público es la inexistencia de una auténtica planificación estratégica de recursos humanos (...). Esta situación conduce a una selección de personal escasamente reflexionada y al recurso de nombramientos o contrataciones temporales para cubrir necesidades que, en muchas ocasiones, son estructurales".

⁴¹ Mediante la TRE se determina el número de plazas a ofertar en relación con las bajas anuales existentes en cada administración. Así, si la TRE es del 100% se ofertarán todas las plazas del personal que, por diversas razones (la más habitual será la jubilación) han dejado de prestar servicios en dicha administración. Si la TRE fuera del 50% solo se repondrán la mitad de los efectivos que hayan causado baja en la misma. De esta forma, tasas de reposición inferiores al 100% generan un déficit de personal en el sector, que frecuentemente será provisto mediante personal temporal.

aplicar en las OEPs⁴², de forma que se convocaban muchas menos plazas de las que eran estructuralmente necesarias⁴³.

- **Inexistencia de medidas sancionadoras o disuasorias ante el incumplimiento de la normativa sobre temporalidad.**- Con anterioridad a las reformas efectuadas el año pasado, que analizaré posteriormente en el epígrafe 6, no se recogían en el TREBEP mecanismos encaminados a sancionar o disuadir a las AA.PP. con el fin de evitar que proliferaran los nombramientos de funcionariado interino y de corregir el incumplimiento de los plazos establecidos para la convocatoria de las OEPs⁴⁴.

Haremos, a continuación, una fotografía de la situación actual de la temporalidad en las AA.PP., mediante la inserción de diversas tablas. En una primera aproximación, según los datos relativos a “Asalariados del sector público por tipo de contrato o relación laboral y sexo”⁴⁵ conforme a la EPA del primer trimestre del 2022, podemos observar una temporalidad general del 32,5%. Además, desde una perspectiva de género vemos que, mientras entre las relaciones asalariadas indefinidas el 53,21% son de mujeres, dentro de las relaciones asalariadas temporales dicho porcentaje crece hasta el 69,23%.



Temporalidad del funcionariado en las AA.PP. estatales⁴⁶.- Respecto a ésta, conforme al BEPSAP de julio de 2021, vemos que el mayor número de “otro personal”,

⁴² Fijándonos en las tasas de reposición de las OEPs incluidas en las LPGEs de los últimos 25 años, podemos constatar: el establecimiento de una TRE inferior al 25% entre los años 1997 y 2002; una subida a un máximo del 100% entre los años 2003 y 2008; una bajada a un máximo del 30% en 2009; y a un máximo del 15% en 2010; un máximo del 10%, que se concentrará en ciertos sectores prioritarios, en 2011; y congelación de las ofertas de empleo público durante los años 2012 a 2015 (pudiéndose convocar únicamente en un porcentaje no superior al 10% en ciertos sectores prioritarios, porcentaje que ascendió al 50% en 2015). En 2016 la TRE subió hasta un máximo del 50% (y con un máximo del 100% para un listado de ciertos sectores diferenciados), situación que cambió en las siguientes leyes presupuestarias conforme se desarrollará en epígrafes posteriores.

⁴³ Estas tasas de reposición, tan bajas durante años, provocaron un déficit estructural de puestos que abrieron la puerta a elevadas tasas de temporalidad, y ello a pesar de que las mismas LPGEs establecían que durante dichos períodos tampoco se procedería al nombramiento de funcionariado interino “salvo en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables”, proceder que, como dice SANCHEZ MORÓN (SÁNCHEZ MORÓN, M. (2020), Ob. Cit., pág. 17), abrió “la espita para cubrir numerosas vacantes con personal no fijo”, ya que dichas plazas que “no pueden ser ofertadas para nuevo ingreso, por razones de contención del gasto público, suelen seguir ocupadas por interinos, ya que raramente se amortizan” (SÁNCHEZ MORÓN, M. (2020), Ob. Cit., pág. 111).

⁴⁴ FUENTETAJA PASTOR, J. (2020a), Ob. Cit., pág. 91. Dice: “[La Ley] no establece consecuencia jurídica alguna al incumplimiento, por parte de la Administración, [de la obligación establecida en el art. 10.4 del TREBEP]”.

⁴⁵ Tabla elaborada a partir de los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE). “Asalariados del sector público por tipo de contrato o relación laboral, sexo y grupo de edad”, del primer trimestre de 2022.

⁴⁶ Tabla elaborada a partir de los datos del BEPSAP, de julio de 2021. Tabla 1.5, pág. 8.

mayoritariamente funcionariado interino, se encuentra en el Sector Público de las CC.AA., con un porcentaje del 34,64%, seguida de la Administración Local, con un porcentaje superior al 13,48% y, en último lugar, con un contenido porcentaje del 2,63%, el Sector Público del Estado⁴⁷. Además, siguiendo con una perspectiva de género vemos, en los datos originales del BEPSAP, que, refiriéndonos al total de los sectores públicos estatales, mientras entre el funcionariado de carrera el 52,09% son mujeres, dentro del apartado “otro personal”, dicho porcentaje asciende hasta el 72,4%, dejando en evidencia el perfil femenino de la temporalidad dentro del funcionariado de las AA.PP. estatales⁴⁸.

	Funcionariado de Carrera	Personal Laboral	Otro personal ⁴⁹	TOTAL
Sector Público del Estado	422.150	80.689	13.561	516.400
Administración del Estado	142.315	80.134	8.451	230.900
Fuerzas Armadas y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado	261.560	-	-	261.560
Administración de justicia	18.275	555	5.110	23.940
Sector Público de las CC.AA.	851.603	210.492	562.716	1.624.811
Administración general	787.215	123.255	553.370	1.463.840
Universidades	64.388	87.237	9.346	160.971
Sector Público de la Administración Local	189.325	318.985	79.228	587.538
Ayuntamientos	164.601	295.641	61.916	522.158
Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares	24.724	23.344	17.312	65.380
TOTAL	1.463.078	610.166	655.505	2.728.749

Temporalidad del funcionariado en las AA.PP. vascas⁵⁰- El conjunto de las AA.PP. vascas presenta uno de los peores datos de temporalidad de todo el Estado. En la primera tabla podemos observar su evolución durante los últimos diez años, pudiendo constatarse un incremento del número del funcionariado interino de 16.157 (19,58% respecto del total del funcionariado) a 25.572 efectivos (29,05% del total del funcionariado), mientras que, si aplicamos dichos porcentajes sobre el total de empleo público, tendríamos unos datos, para el año 2022, del 43,82% de funcionariado de carrera y del 17,94% de funcionariado interino.

⁴⁷ BEPSAP, de julio de 2021, pág. 9.

⁴⁸ BEPSAP, de julio de 2021. Tabla 1.5.1, pág. 10.

⁴⁹ La categoría “Otro personal” incluye, además del funcionariado interino, al personal eventual, que, a estos efectos, y conforme al BEPSAP, se trata del personal que, en virtud de nombramiento y con carácter no permanente, sólo realiza funciones expresamente calificadas de confianza o asesoramiento especial, excluyéndose de estos, además, a los que ya tengan la condición de personal funcionario de carrera, y al personal funcionario de plazas no escalafonadas declarado a extinguir por la DA 1ª de la LMRFP, por lo que, teniendo en cuenta el carácter minoritario de los primeros y el casi residual, a estas fechas, de los segundos, este dato refleja mayoritariamente al funcionariado interino. BEPSAP, de julio de 2021, pág. 55.

⁵⁰ Tabla elaborada a partir de los datos del Instituto Vasco de Estadística/Euskal Estatistika Erakundea (EUSTAT), “Personas empleadas en las administraciones públicas vascas a 1 de enero [de 2022] por organismos, relación de empleo y periodo”.

	Altos Cargos	Total Funcionario	Funcionario Fijo	Funcionario Interino	% Funcionario Interino	Personal Laboral	TOTAL
2012	1.320	82.497	66.340	16.157	19,58%	45.116	128.933
2013	1.308	82.355	67.019	15.336	18,62%	44.402	128.065
2014	1.183	81.307	66.098	15.209	18,71%	44.009	126.499
2015	1.200	80.564	66.210	14.354	17,82%	44.976	126.740
2016	1.234	81.805	64.754	17.051	20,84%	47.877	130.916
2017	1.248	82.249	62.420	19.829	24,11%	48.945	132.442
2018	1.272	83.491	62.095	21.396	25,63%	50.162	134.925
2019	1.275	85.234	62.516	22.718	26,65%	53.060	139.569
2020	1.342	86.146	62.686	23.460	27,23%	52.397	139.885
2021	1.353	88.022	62.450	25.572	29,05%	53.151	142.526

Personas empleadas en las AA.PP. vascas a 1 de enero de 2022 por organismo y relación de empleo⁵¹.- Finalmente, la siguiente tabla nos ofrece los datos de la temporalidad en las diferentes AA.PP. vascas a fecha de 1 de enero de 2022. De la misma podemos destacar que la mayor tasa de temporalidad, exclusivamente referida al funcionariado, se encuentra en los Entes Locales (42,1%) -Ayuntamientos-, seguida de las Diputaciones Forales (37,99%), UPV/EHU (26,1%), Gobierno Vasco (25,1%) y “Otros Entes Públicos Vascos” (24,09%).

	Altos Cargos	Total Funcionario	Funcionario Fijo	Funcionario Interino	% Funcionario Interino	Personal Laboral	TOTAL
TOTAL	1.353	88.022	62.450	25.572	29,05%	53.151	142.526
Administración General	878	55.923	36.855	19.068	34,1%	12.629	69.430
Organismos autónomos, Entes y Sociedades Públicas	475	32.099	25.595	6.504	20,26%	40.522	73.096
GOBIERNO VASCO	309	62.774	47.019	15.755	25,1%	29.804	92.887
Administración General	160	35.872	24.961	10.911	30,42%	7.492	43.524
Organismos autónomos, Entes y Sociedades Públicas	149	26.902	22.058	4.844	18,01%	22.312	49.363

⁵¹ Ibidem.

DIPUTACIONES FORALES	206	7.062	4.379	2.683	37,99%	4.679	11.947
<i>Administración General</i>	113	5.628	3.569	2.059	36,58%	286	6.027
<i>Organismos autónomos, Entes y Sociedades Públicas</i>	93	1.434	810	624	43,51%	4.393	5.920
ENTES LOCALES	668	14.950	8.656	6.294	42,1%	11.208	26.826
<i>Administración General</i>	605	14.423	8.325	6.098	42,25%	4.851	19.879
<i>Organismos autónomos, Entes y Sociedades Públicas</i>	63	527	331	196	37,19%	6.357	6.947
FUNDACIONES E INSTITUCIONES VASCAS SIN FINES DE LUCRO	58	1	1	0	0%	3.765	3.824
OTROS ENTES PÚBLICOS VASCOS	91	220	167	53	24,09%	126	437
UPV/EHU	21	3.015	2.228	787	26,1%	3.569	6.605

4. NORMATIVA EUROPEA: EN ESPECIAL LA DIRECTIVA 1999/70/CE Y LA JURISPRUDENCIA DEL TJUE DERIVADA DE LA MISMA

4.1. LA DIRECTIVA 1999/70/CE

La norma europea más importante en esta materia es la Directiva 1999/70/CE⁵² (en adelante, Directiva 1999/70), cuyo objeto es aplicar el Acuerdo Marco celebrado el 18 de marzo de 1999, entre la CES, la UNICE y el CEEP, sobre el trabajo con contrato de duración determinada. Ya en su Preámbulo y Consideraciones Generales el Acuerdo Marco⁵³ apunta cuestiones muy importantes relativas a la materia objeto de este Trabajo. Así, en la Consideración General 6 razona que los contratos de trabajo de duración indefinida, no solo son la forma más común de relación laboral, sino que también contribuyen a la calidad de vida de las personas trabajadoras e, incluso, a la mejora de su rendimiento; asimismo, la Consideración General 7 valora cómo la existencia de razones objetivas para la utilización

⁵² Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada.

⁵³ Anexo de la Directiva 1999/70.

de contratos de trabajo de duración determinada es una forma de evitar su utilización abusiva, todo ello sin perjuicio de la justificación de su uso en algunos sectores, ocupaciones y actividades (Consideración General 8); además, recuerda la Consideración General 9 cómo la temporalidad, cuya utilización abusiva pretende evitar, se centra en las mujeres, por lo que, como refiere, “este Acuerdo puede contribuir a mejorar la igualdad de oportunidades entre las mujeres y los hombres”⁵⁴.

La Directiva 1999/70 parte, así, de una concepción fundamental inicial por la cual la contratación de duración indefinida es la forma ordinaria, habitual y más deseable de relación laboral, configurando la contratación de duración determinada como una forma excepcional y residual cuya existencia debe responder a razones objetivas que la justifiquen. Sobre esta reflexión inicial se desarrolla todo el texto de la Directiva 1999/70, cuyo objetivo no es otro que la protección del trabajo o, más concretamente, de la persona trabajadora afectada por dicha contratación, de duración determinada, garantizando el respeto al principio de no discriminación de la misma respecto a la persona trabajadora sujeta a contratación indefinida -CLÁUSULA 4ª y concordantes⁵⁵-; y evitando los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada -CLÁUSULA 5ª y concordantes-.

Dicha concepción deriva de la propia normativa europea sobre la materia contenida tanto en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea⁵⁶ -especialmente los arts. 136 y siguientes⁵⁷-, el Punto 7 de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores⁵⁸, los artículos 151 y 153 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea⁶⁰, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea⁶², cuyos derechos tienen el mismo valor jurídico que los Tratados -ello conforme al art. 6.1 del

⁵⁴ Como puede observarse del estudio que hice en el epígrafe anterior, el perfil de la temporalidad del funcionariado temporal en el conjunto de los sectores públicos estatales, resulta netamente de naturaleza femenina (72,4% del total del funcionariado temporal).

⁵⁵ Ya vimos en la nota al pie núm. 21 los progresivos efectos de la implementación de dicha previsión en el ordenamiento jurídico estatal.

⁵⁶ Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, de 25 de marzo de 1957 (Versión consolidada 2002).

⁵⁷ Artículos entre los que se recoge como objetivo de la Comunidad y los Estados miembros (EE.MM.), entre otros, el fomento del empleo y la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, estableciéndose en el art. 137.1.b) que la Comunidad apoyará y completará la acción de los EE.MM. en materia de condiciones de trabajo.

⁵⁸ COMISIÓN EUROPEA, *Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores*, de 9 de diciembre de 1989, ISBN 92-826-0971-5.

⁵⁹ El Punto 7 se refiere a que la realización del mercado interno debe conducir a una mejora de las condiciones de vida y trabajo. Así, conforme se recoge en el mismo: “Este proceso se efectuará mediante la aproximación, por la vía del progreso, de dichas condiciones, en particular, en lo que respecta a las formas de trabajo distintas del trabajo por tiempo indefinido, como el trabajo de duración determinada, el trabajo a tiempo parcial, el trabajo interino y el trabajo de temporada”.

⁶⁰ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, de 25 de marzo de 1957 (Versión consolidada 2016).

⁶¹ Artículos en los que se establece que la Unión Europea (UE) y los EE.MM., teniendo presentes los derechos sociales fundamentales de la CSE, tendrán como objetivo el fomento del empleo y la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de las personas trabajadoras, para cuya consecución la UE apoyará y completará la acción de los EE.MM..

⁶² Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de 7 de diciembre del 2000 (Versión consolidada 2010) que, en su art. 31, reconoce el derecho a “Condiciones de trabajo justas y equitativas”.

Tratado de la Unión Europea⁶³-, la Carta Social Europea⁶⁴ (CSE) y demás normativa concordante. Tampoco está de más recordar que, conforme al art. 23.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁶⁵, “[t]oda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo”.

La Directiva 1999/70 define, en la CLÁUSULA 3ª (“Definiciones”), el contrato de duración determinada como aquel en el que su final viene determinado por condiciones objetivas como “una fecha concreta, la realización de una obra o servicio determinado o la producción de un hecho o acontecimiento determinado”. Y, en la referida CLÁUSULA 5ª (“Medidas destinadas a evitar la utilización abusiva”), establece lo siguiente:

“1.- A efectos de prevenir los abusos como consecuencia de la utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada los estados miembros, previa consulta con los interlocutores sociales y conforme a la legislación, los acuerdos colectivos y las prácticas nacionales, y/o los interlocutores sociales, cuando no existan medidas legales equivalentes para prevenir los abusos, introducirán de forma que se tengan en cuenta las necesidades de los distintos sectores y/o categorías de trabajadores, 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.

2.- Los Estados miembros, previa consulta a los interlocutores sociales, y/o los interlocutores sociales, cuando resulte sea necesario, determinarán en qué condiciones los contratos de trabajo o relaciones laborales de duración determinada:

- a) se considerarán «sucesivos»;
- b) se considerarán celebrados por tiempo indefinido⁶⁶.

En una primera aproximación, y a la vista de la normativa española anterior al RD-L 14/2021, que antes referíamos, podemos observar que, en principio, y sin perjuicio de los problemas que también comentábamos, la misma sí contemplaba alguna de las medidas

⁶³ Tratado de la Unión Europea, de 7 de febrero de 1992 (Versión consolidada 2016).

⁶⁴ CONSEJO DE EUROPA (1996), *Carta Social Europea (Revisada)*, Estrasburgo, 3 de mayo de 1996.

⁶⁵ Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948.

⁶⁶ Sobre esta cuestión, y sin perjuicio de tratarse de una determinación competencia de los EE.MM., el Parlamento Europeo, en su Resolución (Res.) de 31 de mayo de 2018, sobre la respuesta a las peticiones sobre la lucha contra la precariedad y el uso abusivo de los contratos de trabajo de duración determinada, a la vista de las numerosas peticiones sobre violación de la Directiva 1999/70 con relación al trabajo de duración determinada en el sector público, ya se pronunció destacando, por un lado, que la conversión de un contrato de duración determinada en uno indefinido “constituye una medida que está en consonancia con los requisitos derivados del Derecho de la Unión, en la medida que previene el uso abusivo de los contratos de duración determinada y da lugar a la eliminación definitiva de las consecuencias de un uso inadecuado” (PUNTO 17); y, por otro lado, “que la transformación de un contrato de duración determinada en un contrato de duración indefinida debe considerarse como una medida para prevenir y sancionar de manera efectiva el abuso de los contratos de duración determinada en el sector público y en el privado, y debe ser clara y ser incluida sistemáticamente por todos los Estados miembros en sus respectivos marcos normativos en materia de Derecho laboral” (PUNTO 18). Destacando, además, que dicha transformación no exime al Estado miembro de sancionar el uso abusivo de la contratación temporal, incluyéndose expresamente el derecho a que “el trabajador afectado obtenga la reparación de los perjuicios sufridos en el pasado” (PUNTO 19). Vid: Res. del Parlamento Europeo, de 31 de mayo de 2018, sobre la respuesta a las peticiones sobre la lucha contra la precariedad y el uso abusivo de los contratos de trabajo de duración determinada.

preventivas referidas en la Directiva. Así, ya hemos explicado que existía una previsión, diferente según los casos, para la duración máxima total de los nombramientos. No obstante, el problema fundamental ha sido su habitual incumplimiento.

Puede advertirse también que esta CLÁUSULA 5ª lo que hace es, por un lado, establecer las medidas preventivas que deben introducirse “los Estados miembros (...) introducirán”- para prevenir los abusos en la utilización sucesiva de la contratación temporal; y, por otro lado, otorgar, también a los EE.MM., la competencia para determinar en qué supuestos la contratación temporal se considerará sucesiva o celebrada por tiempo indefinido. La Directiva no define de forma expresa los supuestos en que existe un abuso en la contratación temporal sucesiva, sino que dicha circunstancia deberá derivarse de la inexistencia o incumplimiento de las medidas preventivas referidas. Tampoco se definen las medidas que, una vez constatada la existencia de una situación de abuso en la contratación temporal sucesiva, deberán adoptarse. Estas cuestiones se han ido desarrollando por la jurisprudencia del TJUE que seguidamente referiremos.

Conforme al art. 2 de la Directiva 1999/70, los EE.MM. debían poner en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas para su cumplimiento no más tarde del 10 de julio de 2001, pudiendo disponer, si fuera necesario, hasta un máximo de un año más suplementario.

4.2. LA JURISPRUDENCIA DEL TJUE DERIVADA DE LA MISMA

Conviene comenzar recordando primero, y con carácter general, el principio de primacía del derecho de la UE⁶⁷. Ya desde la STJUE de 5 de febrero de 1963⁶⁸ se hizo referencia al principio de eficacia directa de las normas del Derecho de la UE en el sentido de entender que deben desplegar efectos en todos los EE.MM. desde su entrada en vigor, y que pueden ser directamente invocadas por las personas particulares ante las autoridades administrativas y judiciales de dichos Estados, lo que conllevará la obligación de los órganos judiciales estatales de garantizar la plena eficacia del Derecho europeo dejando, si procede, inaplicadas, por su propia iniciativa, cualesquiera disposiciones contrarias de la legislación nacional, tengan el rango normativo que tengan. Lo mismo ocurre con las Directivas comunitarias una vez que ha transcurrido el plazo para su transposición al derecho interno; ahora bien, en este caso no se otorgará dicho efecto directo a las previsiones de las mismas que no sean incondicionales ni suficientemente precisas para su invocación directa por parte de las personas particulares, lo que no obsta a que, por el principio de interpretación conforme, el Tribunal nacional deba hacer “todo lo que sea de su competencia a fin de

⁶⁷ SÁNCHEZ MORÓN, M. (2017), *Derecho Administrativo. Parte General*, Madrid, Tecnos, 13ª ed., pág. 158; dice: “(...) el derecho europeo tiene *primacía* sobre el derecho interno (...)”.

⁶⁸ STJUE de 5 de febrero de 1963, Asunto 26/62.

garantizar la plena efectividad de la directiva de que se trate y alcanzar una solución conforme con el objetivo perseguido por ésta⁶⁹.

La delimitación y alcance de las previsiones de la Directiva 1999/70 se han ido configurando a través de las resoluciones dictadas por el TJUE al conocer las cuestiones prejudiciales que han ido planteándose, por distintos órganos judiciales de los EE.MM., para resolver las dudas acerca de su interpretación y alcance. Además, el art. 4 bis).1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial⁷⁰ establece que “[l]os Jueces y Tribunales aplicarán el Derecho de la Unión Europea de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea”.

Seguidamente, me referiré al contenido de algunas de las principales sentencias dictadas por el TJUE desde una doble perspectiva: a) supuestos de los que se deriva una situación de abuso en la contratación temporal sucesiva; b) medidas que deben adoptarse una vez se constata la existencia de una situación de abuso en la contratación temporal sucesiva.

4.2.1. Supuestos de los que se deriva una situación de abuso en la contratación temporal sucesiva

El 14 de septiembre de 2016 se dictaron dos importantes SSTJUE relativas a la aplicación de la CLÁUSULA 5ª de la Directiva 1999/70 en el Estado español⁷¹. Éstas son las siguientes: la referida al Asunto C-16/15, Pérez López⁷², y la referida a los Asuntos acumulados C-184/15, Martínez Andrés-Osakidetza⁷³, y C-197/15, Castrejana López-Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz⁷⁴.

⁶⁹ STJUE de 3 de junio de 2021, C-726/19, Apartado 85.

⁷⁰ Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

⁷¹ Junto con la STJUE de 14 de septiembre de 2016, C-596/14 (conocida como DE DIEGO PORRAS I), sentencia que cito por su importancia, pero que no desarrollaré por referirse a personal laboral y a la CLÁUSULA 4ª, constituyen lo “que se conoce como «trío sísmico»”. (vid. BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ, I. (2020), “Personal interino del Sector Público y nombramientos abusivos a la luz del asunto «Sánchez Ruiz/Fernández Álvarez», en *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. 18, pág. 10).

⁷² STJUE de 14 de septiembre de 2016, C-16/15. PÉREZ LÓPEZ fue nombrada estatutaria temporal eventual como enfermera para el SERVICIO MADRILEÑO DE SALUD para la realización de servicios determinados de naturaleza temporal, coyuntural o extraordinaria, inicialmente, entre el 5 de febrero de 2009 y el 31 de julio de 2009, nombramientos que se repitieron sucesivamente, sin solución de continuidad, con una duración de 3, 6 o 9 meses hasta el 30 de junio de 2013. Al respecto, hay que tener en cuenta también que el Estatuto Jurídico del personal estatutario de sanidad se regula en la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud. Dicho Estatuto, respecto al personal temporal, presenta alguna particularidad con lo expuesto hasta ahora, especialmente respecto al personal estatutario temporal eventual, que es nombrado para: prestación de servicio de naturaleza temporal, coyuntural o extraordinaria; para garantizar el funcionamiento permanente y continuado de los centros sanitarios; y para la prestación de servicios complementarios de una reducción de jornada ordinaria (art. 9.3). Estos estatutarios temporales cesarán cuando se produzca la causa o venza el plazo determinado de su nombramiento, así como cuando se supriman las funciones que en su día lo motivaron, con lo que la delimitación de su duración temporal queda más diluida que en los supuestos del TREBEP. Si bien, el último párrafo del referido art. 9.3 intenta limitar dicha situación refiriéndose a la necesidad de, realizados más de dos nombramientos para los mismos servicios y por un período acumulado de 12 o más meses en un período de 2 años, hacer un estudio sobre la procedencia de la creación de una plaza estructural en la plantilla del centro sanitario.

⁷³ STJUE de 14 de septiembre de 2016, Asuntos acumulados C-184/15 y C-197/15. MARTÍNEZ ANDRÉS es nombrada también estatutaria eventual en OSAKIDETZA, como auxiliar administrativa, el 2 de febrero de 2010, para prestar servicio de naturaleza temporal, coyuntural o extraordinaria, nombramiento que fue objeto de 13 prórrogas hasta su cese el 1 de octubre de 2012.

⁷⁴ Ibidem. CASTREJANA LÓPEZ realizó dos contratos de duración temporal sucesivos para la prestación del servicio de Arquitecto para el AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ. 1º.- Un contrato laboral desde el 1 de diciembre de 1993 hasta el

El TJUE reconoce en estas resoluciones que la necesidad de organizar los servicios de salud de forma flexible puede justificar objetivamente el recurso a sucesivos nombramientos de duración determinada pero, lo que no resulta admisible, a la luz de la Directiva 1999/70, es la renovación de nombramientos temporales que, aunque su uso se fundamente en normas que alegan su naturaleza temporal o coyuntural, su finalidad práctica real es desempeñar de modo permanente y estable funciones y tareas incluidas en la actividad ordinaria propia del personal estatutario fijo, dejando, así, en evidencia un déficit estructural de puestos fijos en dicho sector público⁷⁵.

También el TJUE ha establecido que, a pesar de que la determinación de los supuestos en que los contratos se consideran sucesivos corresponde a los EE.MM., el concepto de “sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada” se debe aplicar también, aunque solo exista un nombramiento inicial, a aquellas situaciones en las que el empleador no ha respetado los plazos para organizar el proceso selectivo para proveer dicha plaza, entendiéndose en tal caso que, modificada la fecha de duración previsible de la relación contractual, se produce un cambio esencial en la misma, que puede asimilarse legítimamente a una nueva relación laboral de duración determinada que sucede a la anterior relación, pues, en otro caso, se pondría en peligro el efecto útil de la Directiva permitiendo emplear a trabajadores temporales de forma precaria durante años⁷⁶.

Además, la STJUE de 19 de marzo de 2020, Asuntos acumulados C-103/18 y C-429/18, siguiendo a la STJUE 13 de marzo de 2014⁷⁷, entiende también que el marco normativo no justifica que nombramientos de duración temporal, que podrían tener su justificación inicial en su naturaleza temporal, puedan renovarse para desempeñar de modo permanente y estable funciones de los servicios de salud incluidas en la actividad normal del personal estatutario fijo, por lo que, como decíamos, no cabe la renovación de nombramientos temporales para cubrir necesidades que, de hecho, no tienen carácter provisional, sino permanente, ordinario y estable. Y, conforme a sus Apartados 77 y siguientes, determina que a la hora de valorar si la contratación temporal sucesiva ha sido o no abusiva, lo que habrá de determinarse teniendo en cuenta si los nombramientos respondían a necesidades provisionales o permanentes, cuestión que habrá de decidirse caso a caso, habrá de tenerse en cuenta:

30 de noviembre de 1994; y 2º.- Un contrato, inicialmente laboral, desde el 1 de diciembre de 1995, modificado a nombramiento de funcionario interino el 22 de enero de 1998, que se mantiene hasta el 31 de diciembre de 2012.

⁷⁵ En este sentido: Apartados 47 y siguientes de la STJUE de 14 de septiembre de 2016, C-16/15, y Apartado 26 de la STJUE de misma fecha, Asuntos acumulados C-184/15 y C-197/15, si bien aquí la clasificación como abusiva de la situación ya había sido considerada por el propio Tribunal estatal. Afirmaciones que se repiten en sentencias posteriores; por ejemplo: Apartados 75 y siguientes de la STJUE de 19 de marzo de 2020, Asuntos acumulados C-103/18 y C-429/18.

⁷⁶ Vid: Apartados 50 y siguientes de la STJUE de 19 de marzo de 2020, Asuntos acumulados C-103/18 y C-429/18; y Apartados 25 y siguientes de la STJUE de 3 de junio de 2021, C-726/19.

⁷⁷ STJUE de 13 de marzo de 2014, C-190/13.

- El número de años y nombramientos consecutivos que la persona trabajadora temporal lleva prestando servicios en la Administración empleadora realizando funciones y tareas propias de la actividad normal del personal fijo.
- La inexistencia real de límites máximos a la duración de los contratos temporales, o del número de relaciones de servicio de duración determinada, bien por inexistencia de normativa expresa al efecto o bien por su reiterado incumplimiento.
- El índice de temporalidad del sector público correspondiente. Índice de temporalidad que, cuando es manifiestamente elevado, nos sitúa frecuentemente ante un marco estructural de contratación temporal abusiva, al utilizarse de forma habitual y ordinaria la contratación de naturaleza temporal para atender necesidades de empleo que en realidad son estables, ordinarias y permanentes.
- O, el incumplimiento por parte de la Administración empleadora de la obligación de proveer todos los puestos temporalmente cubiertos por dicho personal mediante el nombramiento de empleados públicos con una relación fija de servicios mediante la convocatoria en plazo de los procesos selectivos correspondientes.

Asimismo, el TJUE ha resuelto, en sus diversas sentencias, otras cuestiones de importancia relacionadas directamente con estas situaciones, declarando así que:

- Las previsiones protectoras de la Directiva 1999/70 se aplican también al personal temporal al servicio de las AA.PP. y, por tanto, también al funcionariado⁷⁸.
- El personal temporal afectado por estas situaciones podrá ejercer simultáneamente las acciones encaminadas al reconocimiento abusivo de su situación junto con la reclamación de las medidas que puedan imponerse. Además, el hecho de que haya consentido el establecimiento o renovación de dichas relaciones sucesivas, es decir, que no haya impugnado los nombramientos y ceses anteriores, no priva de carácter abusivo al comportamiento del empleador, ni limita el ejercicio de su derecho⁷⁹.
- Que la inexistencia de medidas para prevenir y sancionar al abuso en la contratación temporal sucesiva no puede excusarse por razones presupuestarias relacionadas con situaciones de crisis económica⁸⁰.

⁷⁸ En esta línea: Apartado 29 de la STJUE de 13 de septiembre de 2007, C-307/05; y Apartado 108 de la STJUE de 19 de marzo de 2020, Asuntos acumulados C-103/18 y C-429/18.

⁷⁹ Vid: Apartado 64 y Punto 2 de su parte declarativa, de la STJUE de 14 de septiembre de 2016, Asuntos acumulados C-184/15 y C-197/15; y Apartado 116 y Punto 4 de su parte declarativa de la STJUE 19 de marzo de 2020, Asuntos acumulados C-103/18 y C-429/18.

⁸⁰ Así: Apartados 89 y siguientes de la STJUE de 3 de junio de 2021, C-726/19.

4.2.2. Medidas que deben adoptarse una vez se constata la existencia de una situación de abuso en la contratación temporal sucesiva

Constatada una situación de abuso en la contratación temporal sucesiva, la jurisprudencia del TJUE es clara y reiterada en el sentido de considerar que “es indispensable poder aplicar alguna medida que ofrezca garantías de protección de los trabajadores efectivos y equivalentes, con objeto de sancionar debidamente dicho abuso y eliminar las consecuencias de la infracción del Derecho de la Unión”⁸¹.

Ahora bien, la Directiva 1999/70 no establece las medidas o sanciones específicas que deben aplicarse, sino que corresponde a las autoridades nacionales adoptar las medidas procedentes que, en cualquier caso, deben ser proporcionadas, efectivas y disuasorias de cara a garantizar su plena eficacia⁸²⁸³. Medidas que “no deben ser menos favorables que las aplicables a situaciones similares de carácter interno (principio de equivalencia) ni hacer imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión (principio de efectividad)”⁸⁴. De esta forma, y conforme al principio de interpretación conforme, los órganos jurisdiccionales nacionales deben hacer todo lo que sea de su competencia con el fin de garantizar la plena efectividad de la Directiva, de manera que pueda alcanzarse una solución conforme al objetivo perseguido por el Derecho de la UE⁸⁵.

No obstante, el TJUE sí ha establecido unos límites a las soluciones que puedan adoptarse. Así, la ausencia de efecto directo de la CLÁUSULA 5ª, declarada por el TJUE⁸⁶, supone que no puede invocarse con el fin de excluir la aplicación de una disposición de derecho interno. Además, la interpretación y aplicación de una directiva “tiene sus límites en los principios generales del Derecho, en particular en los de seguridad jurídica e irretroactividad, y no puede servir de base para una interpretación *contra legem* del Derecho nacional”⁸⁷.

⁸¹ Esta previsión es una constante en la jurisprudencia del TJUE. Así, entre otras: el Apartado 33 de la STJUE de 14 de septiembre de 2016, C-16/15; el Apartado 38 de la STJUE de 14 de septiembre de 2016, Asuntos acumulados C-184/15 y C-197/15; Apartado 88 de la STJUE de 19 de marzo de 2020, Asuntos acumulados C-103/18 y C-429/18; y Apartado 88 de la STJUE de 21 de noviembre de 2018, C-619/17 (conocida como DE DIEGO PORRAS II).

⁸² Apartado 86 de la STJUE de 19 de marzo de 2020, Asuntos acumulados C-103/18 y C-429/18.

⁸³ Siguiendo a FUENTETAJA PASTOR, “[e]n lo que respecta a la Directiva 1999/70 y su alcance respecto a los abusos en las [AA.PP.], a diferencia de las medidas preventivas de abusos, donde la directiva es mucho más precisa y reduce considerablemente el margen de discrecionalidad de los Estados (...), en lo que respecta a las consecuencias jurídicas que aquellos deben establecer para reprimir los incumplimientos de la normativa encaminada a prevenir los abusos en la contratación temporal, el derecho europeo ha permitido un margen de discrecionalidad más amplio a los Estados, con objeto de que las medidas sancionadoras que se prevean tengan «en cuenta la realidad de las situaciones nacionales, sectoriales y estacionales específicas» (preámbulo del acuerdo marco)”. Vid. FUENTETAJA PASTOR, J. (2020), “La utilización abusiva de los funcionarios interinos ante el Derecho europeo: entre la transformación en funcionarios de carrera y el derecho a indemnización”, en Revista de Administración Pública, núm. 212, mayo-agosto (2020), pág. 206.

⁸⁴ Apartado 47 de la STJUE de 3 de junio de 2021, C-726/19.

⁸⁵ Así: Apartado 124 de la STJUE de 19 de marzo de 2020, Asuntos acumulados C-103/18 y C-429/18.

⁸⁶ Apartados 118 y 119 de la STJUE de 19 de marzo de 2020, Asuntos acumulados C-103/18 y C-429/18.

⁸⁷ Apartado 123 de la STJUE de 19 de marzo de 2020, Asuntos acumulados C-103/18 y C-429/18.

Y, si bien corresponde a los Tribunales estatales adoptar las medidas o sanciones específicas frente a las situaciones de abuso, el TJUE sí puede aportar precisiones destinadas a orientarles en su aplicación, fundamento sobre el cual la STJUE de 19 de marzo de 2020 realiza las siguientes consideraciones a algunas de las cuestiones debatidas en los litigios planteados:

- Respecto a la transformación de la relación laboral en fija, convirtiendo al funcionariado temporal en funcionariado de carrera o en situación asimilada a esta, la referida falta de efecto directo de la CLÁUSULA 5ª, que, de existir, posibilitaría la inaplicación de la normativa nacional, tanto legal como constitucional⁸⁸, parece imposibilitar esa vía. También parece descartarse la figura del “funcionariado indefinido no fijo”⁸⁹, en este caso, por considerar que la misma mantiene la situación de temporalidad del funcionariado interino afectado que seguirá, en cualquier caso, sujeto a cese en el momento de amortización del puesto o incorporación del personal fijo.
- Respecto a la celebración de procesos selectivos abiertos o de libre concurrencia, incluso los de estabilización, razona que, si bien es cierto que es una medida adecuada para prevenir las situaciones de abuso en la contratación temporal sucesiva cuando se celebran en plazo, cuando estos plazos no se cumplen deja de resultar una medida efectiva. Añade, además, que la celebración de estos procesos no exime a los Estados de establecer una medida adecuada para sancionar la utilización abusiva de la contratación temporal. Asimismo, recogiendo los argumentos incluidos en las conclusiones de la Abogada General⁹⁰, critica que, en dichos procesos, al estar abiertos a otras personas que no han sufrido abuso, no queda clara la ventaja que puedan suponer para quienes han sido víctimas de situaciones abusivas.
- Respecto al abono de una indemnización como “medida legal equivalente”, en el sentido de la CLÁUSULA 5ª, frente al abuso en la contratación temporal sucesiva, el TJUE indica que la indemnización debe tener específicamente como objeto compensar los efectos de la situación de abuso, siendo necesario, además, que sea proporcionada, efectiva y disuasoria para garantizar su plena eficacia⁹¹.

⁸⁸ El art. 23.2 de la CE regula el Derecho Fundamental de acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad, y el art. 103.3 CE consagra los principios de mérito y capacidad en el acceso a la función pública, principios que se desarrollan en los arts. 55 y siguientes del TREBEP, norma en la que se regulan los diferentes sistemas selectivos de acceso al empleo público (art. 61).

⁸⁹ La figura del “indefinido no fijo”, traída de la jurisdicción social para supuestos de fraude o duración excesiva de la contratación en el ámbito laboral, supone el derecho del personal laboral temporal afectado a mantenerse en el puesto hasta la amortización o provisión de la plaza por personal fijo, y se utilizó como posibilidad en la anteriormente referida STJUE de 14 de septiembre de 2016, Asuntos acumulados C-184/15 y C-197/15 (Apartado 53), pero ahora parece descartarse por las razones expuestas.

⁹⁰ Conclusiones de la Abogada General, Sra. JULIANE KOKOTT, de 17 de octubre de 2019. Asuntos acumulados C-103/18 y C-429/18.

⁹¹ Apartados 103 y 104 de la STJUE de 19 de marzo de 2020, Asuntos acumulados C-103/18 y C-429/18.

5. LA JURISPRUDENCIA ESTATAL EN RELACIÓN CON LAS SITUACIONES DE ABUSO EN LA CONTRATACIÓN TEMPORAL

Seguidamente, me referiré al contenido de algunas de las sentencias más importantes o notorias dictadas por los órganos jurisdiccionales estatales relativas a esta cuestión. Todo ello desde la misma doble perspectiva utilizada en el epígrafe anterior.

5.1. SUPUESTOS DE LOS QUE SE DERIVA UNA SITUACIÓN DE ABUSO EN LA CONTRATACIÓN TEMPORAL SUCESIVA

Comenzaré con dos Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ del País Vasco, de 12 de diciembre de 2016, núms. 608/2016⁹² y 618/2016⁹³, en las que se reconocían como abusivas las situaciones que también analizó el TJUE, en dichos litigios, en su Sentencia de 14 de septiembre de 2016, Asuntos acumulados C-184/15 y C-197/15, y cuya descripción ya se ha expuesto⁹⁴. Situación abusiva que también fue confirmada posteriormente por las SSTs, núms. 1425/2018⁹⁵ y 1426/2018⁹⁶, de 26 de septiembre, que resolvieron los recursos de casación interpuestos contra las primeras.

No obstante, no siempre las situaciones alegadas por las personas reclamantes han encontrado la misma consideración ante los órganos judiciales estatales. Así, a modo de ejemplo, y centrándome en resoluciones recientes, puedo referir algunos supuestos en los que se rechaza o, al menos, se cuestiona la existencia de dicho abuso, así:

- Se rechaza su existencia al no haberse probado el carácter abusivo de la actuación administrativa, pues, a pesar de los 12 años de duración de la situación de interinidad de la recurrente, la administración ha ofertado las plazas que desempeñaba la misma en diversas ocasiones, convocatorias a las que la recurrente se presentó, pero no superó, y en las que se valoraba su experiencia como funcionaria interina⁹⁷.
- Tampoco se considera, por no haberse acreditado por la recurrente que los puestos que desempeñó respondieran a necesidades estructurales, en un caso en el que la recurrente era funcionaria interina en diversas Consejerías y Organismos de la Junta de Andalucía desde el 1 de septiembre de 1989 hasta su cese el 4 abril de 2013, ocupando, sin solución de continuidad, puestos de trabajo del grupo C-1 y C-2, con un total de 24 años de interinidad⁹⁸.

⁹² STSJ País Vasco, núm. 608/2016, de 12 de diciembre de 2016.

⁹³ STSJ País Vasco, núm. 618/2016, de 12 de diciembre de 2016.

⁹⁴ Los hechos enjuiciados están descritos en: notas al pie núms. 73 y 74.

⁹⁵ STS, núm. 1425/2018, de 26 de septiembre de 2018.

⁹⁶ STS, núm. 1426/2018, de 26 de septiembre de 2018.

⁹⁷ STSJ Cantabria, núm. 269/2021, de 25 de octubre de 2021.

⁹⁸ STSJ Andalucía (Granada), núm. 1878/2020, de 30 de junio de 2020.

- En alguna sentencia también se ha utilizado para desestimar la reclamación argumentos, entre otros, relativos a la ausencia de solicitud por parte del personal interino de la aplicación de la normativa (art. 10.4 del TREBEP) para que su plaza saliera a OEP, llegando a manifestarse que “(...) No se halla, por tanto, inerte quien recibe un nombramiento como funcionario interino sino que en defecto de actuación de oficio depende de su sola voluntad poner fin a la situación en que se halla”⁹⁹.
- Tampoco se ha considerado probada la situación de abuso en una reclamación de un médico de familia, personal estatutario interino que, a través de diversos nombramientos, presta servicios sanitarios desde el 24 de mayo de 1988, solicitando en fecha de 3 de septiembre de 2018 su reconocimiento como personal indefinido no fijo con antigüedad desde 1988, pues se estima que ha formulado su alegación de forma genérica sin probar ni acreditar que los nombramientos no respondían a necesidades coyunturales¹⁰⁰.
- Tampoco se ha reconocido la existencia de abuso en el supuesto de personal funcionario interino que es nombrado en fecha de 14 de octubre de 2004 para sustituir a un personal funcionario fijo en situación de comisión de servicios, puesto que queda vacante en fecha de 26 de septiembre de 2014, cuando el personal sustituido toma posesión en otro destino definitivo, manteniéndose el temporal en dicho puesto hasta su provisión por personal fijo, procedente de OEP, en fecha de 19 de marzo de 2018, al considerarse que “[e]l funcionario interino sabía que su prestación era por razón de cubrir el puesto en que la titular había sido nombrada para otro en comisión de servicios, lo que podía extenderse en el tiempo”¹⁰¹.
- Además, el TS, entre otras, por Sentencia núm. 1202/2020, de 24 de septiembre, consideró que, al existir un único nombramiento, ocupando el puesto de trabajo durante más de 6 años continuados hasta que la plaza fue cubierta por personal titular, no se da la circunstancia de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada, por lo que rechazó la aplicación de la CLÁUSULA 5ª de la Directiva 1999/70¹⁰².

⁹⁹ SSTSJ Canarias (Santa Cruz de Tenerife), núms. 155/2021 y 156/2021, de 21 de mayo de 2021, FD 3º.

¹⁰⁰ SSTJ Castilla y León (Valladolid), núms. 625/2020 y 652/2020, de 12 de junio de 2020 y 18 de junio de 2020, respectivamente. En concreto, los hechos descritos se refieren a la segunda.

¹⁰¹ STSJ Aragón, núm. 205/2020, de 16 de junio de 2020, FD 5º. Este supuesto, al tratarse, al menos inicialmente, de una sustitución transitoria de personal titular, resulta difícil encuadrarlo en una situación de abuso, y ello a pesar de su larga duración.

¹⁰² STS, núm. 1202/2020, de 24 de septiembre de 2020. Dicha sentencia, que ya resultaba controvertida a la vista de la STJUE de 19 de marzo de 2020, quedó en mayor evidencia por la posterior STJUE de 3 de junio de 2021 que, finalmente, ha obligado al TS a rectificar su posición anterior sobre esta cuestión. Así, la STS 1452/2021, de 10 de diciembre de 2021, en su FD 6º establece: “En efecto, en algunas ocasiones anteriores ha declarado esta Sala que no puede hablarse de situación abusiva a efectos de la cláusula 5 del Acuerdo Marco cuando ha habido un único nombramiento de carácter no fijo, porque lo que esta disposición busca es evitar renovaciones sucesivas de una relación estatutaria de servicio de carácter no fijo para cubrir necesidades de naturaleza permanente. Ahora bien, ciñéndonos a la jurisprudencia más reciente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, es preciso afirmar que, aun en presencia de un único nombramiento de carácter no fijo, la situación puede ser abusiva a efectos de la mencionada cláusula 5 del Acuerdo Marco si aquel único nombramiento es injustificadamente prolongado y, por consiguiente, si en ese tiempo habría debido la Administración organizar el correspondiente proceso selectivo

Finalmente, reseñaré una tanda de Sentencias muy recientes del TS, de finales de noviembre y principios de diciembre de 2021¹⁰³, que siguen una línea que refuerza las posiciones de las personas reclamantes, en relación con la consideración como abusiva de su situación, cuestión distinta será sobre las consecuencias de dicha situación, al considerar que la Administración es quien debe demostrar y justificar que los nombramientos temporales lo fueron para atender a necesidades no permanentes¹⁰⁴.

5.2. MEDIDAS QUE DEBEN ADOPTARSE UNA VEZ SE CONSTATA LA EXISTENCIA DE UNA SITUACIÓN DE ABUSO EN LA CONTRATACIÓN TEMPORAL SUCESIVA

En relación con la postura de la jurisprudencia estatal sobre las posibles medidas a adoptar en supuestos de abuso, comenzaré con la relativa a la transformación de la relación temporal en una relación fija. Así, se han dictado varias Sentencias de Juzgados de lo Contencioso Administrativo (SJCA)¹⁰⁵ que han reconocido esta posibilidad. En concreto, más que una transformación de una relación de funcionariado temporal en funcionariado fijo de carrera, en una relación análoga o similar sujeta al “mismo régimen de estabilidad e inamovilidad que rige para los funcionarios de carrera comparables, sin adquirir la condición de funcionario de carrera”¹⁰⁶.

Básicamente, fundamentan su resolución en los siguientes razonamientos: la exigencia del Derecho europeo de, una vez constatado el abuso, considerar indispensable aplicar medidas en protección de los trabajadores con el objeto de sancionar y eliminar las consecuencias de la infracción; los principios de eficacia e interpretación conforme, entendiendo que el funcionariado temporal que accedió previamente a una bolsa de trabajo, bien por oposición, concurso-oposición o concurso de méritos, lo hizo también en un proceso selectivo con pleno respeto a los principios de igualdad, mérito, capacidad, libre concurrencia y publicidad, por lo que no se vulneraría la normativa interna¹⁰⁷; la ausencia

para cubrir establemente la plaza. Véase, en este sentido, la sentencia Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario (C-726/19) de 3 de junio de 2021 (párrafo 35)”.

¹⁰³ Entre otras, podemos citar como ejemplo, a las SSTS núms. 1401/2021, de 30 de noviembre de 2021, las 1409/2021 y 1415/2021, de 1 de diciembre de 2021.

¹⁰⁴ La STS, núm. 1401/2021, de 30 de noviembre, establece, en su FD 6º, que: “[u]na vez sentado lo anterior, es posible abordar la primera de las cuestiones de interés casacional objetivo. En el presente caso, como se dejó apuntado más arriba, hubo un encadenamiento de un período como personal de refuerzo (entre 2002 y 2008) con dos períodos posteriores como personal interino (entre 2008 y 2016). Éste es, sin duda, un tiempo considerable y no consta que hubiera interrupciones significativas. Además, si bien la Administración ha argumentado convincentemente que los nombramientos respondieron a las causas legalmente previstas, nada ha dicho para mostrar que esos nombramientos como personal de refuerzo y como personal interino estuvieran destinados a algo distinto que cubrir una necesidad permanente. Y esto es lo que habría debido justificar para despejar cualquier sombra de abuso.

Ello es suficiente para concluir que se produjo una situación objetivamente abusiva a la luz de la cláusula 5 del Acuerdo Marco, en el sentido de que la Administración hizo una utilización injustificada del empleo público de duración temporal determinada”.

¹⁰⁵ A modo de ejemplo, la SJCA 4 de Alicante, núm. 252/2020, de 8 de junio de 2020, o la SJCA 32 de Madrid, núm. 289/2021, de 21 de octubre de 2021.

¹⁰⁶ SJCA 4 de Alicante, núm. 252/2020, de 8 de junio de 2020, fallo.

¹⁰⁷ Vid: nota al pie núm. 88.

de medidas equivalentes frente al abuso en la legislación estatal¹⁰⁸; y el rechazo a otro tipo de medidas posibles al considerar, principalmente, que carecen de eficacia preventiva, sancionadora o disuasoria¹⁰⁹. Razones por las que se concluye que dicha transformación es la medida sancionadora más equilibrada y acorde al Derecho europeo, al garantizar la estabilidad en el empleo, disuadir a la Administración del uso de contratación abusiva y compensar al funcionariado temporal en dicha situación.

Sin embargo, la Sentencia 371/2021 del TSJ de la Comunidad Valenciana¹¹⁰, que resolvía el recurso de apelación frente a la SJCA 4 de Alicante, núm. 252/2020, sin perjuicio de rechazar la existencia de una situación de abuso por considerar que existía un único nombramiento, considera que, en cualquier caso, conforme a la STS 1426/2018, la solución jurídica aplicable no puede ser la transformación de la relación temporal en fija, sino “la subsistencia y continuación de tal relación de empleo (...) hasta que esa Administración cumpla en debida forma lo que ordena la normativa de carácter básico”¹¹¹. O, más recientemente, podemos mencionar la Sentencia 28/2022 del TSJ de Madrid¹¹², en la que, en su Fundamento de Derecho (FD) 5º, podemos leer que “(...) la transformación automática que plantea la parte recurrente de los funcionarios interinos en funcionarios de carrera atenta con el derecho fundamental de los ciudadanos de acceder en condiciones de igualdad a la funciones y cargos públicos, ya que el puesto que desempeña el empleado interino se vería excluido del proceso selectivo al que podría concurrir cualquier persona (...)”; y sigue poco después diciendo que: “[I]as consideraciones anteriores impiden también reconocer a la demandante el derecho de permanecer en los puestos de trabajo que actualmente desempeña como titular y propietaria del mismo (...), pues ello supondría de *facto* el reconocimiento del régimen legal estatutario propio de la relación de servicio que vincula a los funcionarios de carrera con la Administración pública, sin ostentar tal condición”. Negativa que se repite en sentencias posteriores y más recientes del TS¹¹³.

¹⁰⁸ Al efecto, el ATJUE de 30 de septiembre de 2020, C-135/20, establece que la Directiva se opone a la legislación estatal que “(...) prohíbe con carácter absoluto, en el sector público, la transformación de una sucesión de contratos de trabajo de duración determinada en un contrato de trabajo por tiempo indefinido, cuando tal legislación no contenga, en lo que atañe a ese mismo sector público, ninguna otra medida efectiva para evitar y, en su caso, sancionar la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada”. Previsión que ya se incluía en SSTJUE anteriores (Apartado 41 de la STJUE de 14 de septiembre de 2016, Asuntos acumulados C-184/15 y C-197/15, y otras a las que éste se remite).

¹⁰⁹ Así, rechazan expresamente los procesos selectivos de estabilización, la figura del “indefinido no fijo”, o la concesión de una indemnización.

¹¹⁰ STSJ Comunidad Valenciana (Valencia), núm. 371/2021, de 19 de mayo de 2021.

¹¹¹ *Ibidem*, FD 3º.

¹¹² STSJ Madrid, núm. 28/2022, de 19 de enero de 2022.

¹¹³ Así, resolviendo el interés casacional objeto del recurso, y después de recordar en el punto 2º que la consecuencia a una situación contraria a la CLÁUSULA 5ª será, conforme a las referidas SSTs de 26 de septiembre de 2018, la subsistencia de la relación de empleo y, en su caso, el derecho a reclamar la responsabilidad patrimonial de la Administración que resulte procedente, resuelve que: “3º. Ni la cláusula 5 del Acuerdo Marco ni la legislación española prevén que la persona que se halla en una situación de utilización objetivamente abusiva del trabajo de duración determinada tenga derecho a la transformación en fija de su relación estatutaria de servicio de carácter no fijo”. STS, núm. 1452/2021, de 10 de diciembre de 2021, FD 8º.

Por otro lado, y como expuse antes, la STJUE de 14 de septiembre de 2016, Asuntos acumulados C-184/15 y C-197/15 (Apartado 53), utilizó como posibilidad, ante situaciones de abuso, la asimilación con la figura del personal laboral temporal “indefinido no fijo”, posibilidad que se trasladó a las Sentencias 608/2016 y 618/2016, de 12 de diciembre de 2016, del TSJ del País Vasco, en los supuestos antes referidos¹¹⁴, de forma que, en ambos casos, consideraron a la parte demandante como personal “indefinido no fijo”. Sin embargo, el TS, ya desde sus Sentencias 1425/2018 y 1426/2018, que precisamente resolvían los recursos de casación frente a las anteriores, ha descartado dicha posibilidad, pudiéndose leer, así, en el FD 16º de la primera de ellas, que: “(...) la solución jurídica aplicable no es la conversión del personal estatutario temporal de carácter eventual de los servicios de salud en personal indefinido no fijo, aplicando de forma analógica la jurisprudencia del orden social, sino, más bien, la subsistencia y continuación de tal relación de empleo, con todos los derechos profesionales y económicos inherentes a ella, hasta que la Administración sanitaria cumpla en debida forma lo que ordena la norma con carácter básico (...)”¹¹⁵.

Finalmente, respecto al reconocimiento de un derecho indemnizatorio, las SSTSJ del País Vasco citadas, además de considerar como “indefinido no fijo” a las partes reclamantes, aunque no en el fallo, sí en sus FF.DD., les reconocían un derecho indemnizatorio en el momento en que se produjera su cese, derecho que se ha repetido en algunas Sentencias de los Tribunales de los Contencioso¹¹⁶¹¹⁷. Sin embargo, el TS, ya desde las reiteradas Sentencias de 26 de septiembre de 2018, ha limitado cualquier derecho indemnizatorio solo a los daños y perjuicios que haya podido sufrir la persona trabajadora afectada. Como señala FUENTETAJA PASTOR, “respecto a dicha indemnización, la Sentencia no niega tal derecho, pero no lo ampara en una pretendida aplicación (...) analógica de la normativa laboral, sino que lo reconduce a la institución jurídico-administrativa de la responsabilidad administrativa, con sus consiguientes requisitos básicos”¹¹⁸. De forma que la persona

¹¹⁴ Los hechos enjuiciados están descritos en: notas al pie núms. 73 y 74.

¹¹⁵ Es decir, la valoración de la necesidad o no de creación de una plaza estructural, creándola y proveyéndola de forma ordinaria, de ser necesario; o, en otro caso, limitando el nombramiento de funcionario estatutario o interino a los supuestos y límites temporales establecidos en la Ley (todo ello conforme a lo establecido art. 9 de la Ley 55/2003 y, en su caso, al art. 10 del TREBEP).

¹¹⁶ Así, entre otras, la STSJ Castilla y León (Valladolid), núm. 1445/2017, de 22 de diciembre de 2017, o la STSJ Aragón, núm. 201/2020, de 15 de junio de 2020.

¹¹⁷ Indemnizaciones cuya cuantificación se solicitaba y establecía, con fundamento en los principios de equivalencia y efectividad, conforme a las existentes en el orden social, habitualmente de 20 días por año de servicio, con un límite de 12 mensualidades, que era la establecida entonces por la Jurisdicción social en los supuestos de cese por cobertura reglamentaria de la plaza del personal laboral “indefinido no fijo” (entre otras, las SSTS, Sala IV, núms. 257/2017, de 28 de marzo de 2017, y 421/2017, de 12 de mayo de 2017); si bien, en algún caso, como la Sentencia anteriormente citada del TSJ de Aragón (núm. 201/2020, de 15 de junio de 2020), se ha aplicado la establecida para personal laboral en supuestos de despido improcedente, equivalente a 33 días por año de servicio (art. 56 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores), al considerar su “función disuasoria para la administración, a fin de evitar el abuso de contratación temporal” (FD 8º, *in fine*).

¹¹⁸ FUENTETAJA PASTOR, J. (2020), Ob. Cit., pág. 229.

trabajadora afectada deberá reclamar, identificar y acreditar los concretos daños y perjuicios que le fueron causados por dicha situación de abuso.

Las últimas SSTS ratifican dichos pronunciamientos descartando indemnizaciones de naturaleza sancionadora o disuasoria ajenas a la responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de daños y perjuicios efectivamente acreditados¹¹⁹. En este sentido, la STS 1401/2021, en su FD 8º, establece que: “lo que en el fondo se plantea en este recurso de casación es si debe darse por bueno el reconocimiento hecho en la instancia y en apelación de una indemnización de naturaleza sancionadora, sin ninguna base en el ordenamiento español. Esta Sala considera que la respuesta debe ser negativa”.

En definitiva, la jurisprudencia del TS descarta cualquier medida distinta de la responsabilidad patrimonial por daños y perjuicios, dejando la solución a estas situaciones de abuso en manos del Poder Legislativo, tal y como veremos a continuación. Así, en el FD 9º *in fine* de la misma Sentencia puede leerse: “[p]or lo demás, todo el razonamiento hasta aquí desarrollado es de *lege data*. Nada impide al legislador, si lo considera oportuno, establecer alguna clase de compensación para situaciones como la aquí examinada. Esto es, por cierto, lo que hace *pro futuro* el reciente Real Decreto Ley 14/2021, de 6 de julio”.

6. LOS PROCESOS DE ESTABILIZACIÓN DEL PERSONAL TEMPORAL DERIVADOS DE LA LEY 20/2021

6.1. ANTECEDENTES: BREVE REFERENCIA A LOS PROCESOS DE ESTABILIZACIÓN DE LAS LEYES PRESUPUESTARIAS PARA LOS AÑOS 2017 Y 2018¹²⁰

Después de años con unas TRE recortadas, e incluso congeladas¹²¹, con la finalidad de reducir la temporalidad y reforzar la estabilidad de las plantillas, tras el Acuerdo de 2017 entre el Gobierno y CCOO, UGT y CSIF, para la mejora del empleo público¹²², se

¹¹⁹ Estas resoluciones no han estado exentas de ciertas críticas, así, conforme expresa BELTRÁN DE HEREDIA (BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ, I. (21 de diciembre de 2021), “Un encadenamiento de nombramientos interinos abusivo no precipita una indemnización automáticamente (STSIC-A 30/11/21)”, en *Una mirada crítica a las relaciones laborales*. <https://ignasibeltran.com/2021/12/21/un-encadenamiento-de-nombramientos-interinos-abusivo-no-precipita-una-indemnizacion-automaticamente-stsic-a-30-11-21/> (Último acceso: 13/05/2022)): “(...) repárese que el TJUE no formula la compensación en términos estrictamente de «daños», sino también en términos de «sanción» (...). De modo que exigir a nivel interno la acreditación de unos daños no se ajustaría a los parámetros de la Cláusula 5ª descrita por el TJUE. En todo caso, la exigencia de la acreditación de daños a nivel interno, en un contexto en el que no existe una medida sancionadora alternativa, podría ser calificada como un requisito contrario al «principio de efectividad» (y, por ende, debería forzar una respuesta interpretativa para superar este obstáculo)”.

¹²⁰ Además, ya en el año 2007, la DT 4ª del EBEP admitía la posibilidad de convocatorias de consolidación de empleo temporal para plazas desempeñadas de forma interina con anterioridad al 1 de enero de 2005.

¹²¹ Vid: nota al pie núm. 42.

¹²² “Acuerdo para la mejora del empleo público”, Madrid, de 29 de marzo de 2017.

incorporaron a la LPGE para el mismo año¹²³, por un lado, unas TRE “más generosas”¹²⁴ y, por otro lado, procesos de estabilización encaminados a “limitar la presencia del empleo precario en las [AA.PP.]”¹²⁵.

Así, en primer lugar, se fijó una TRE de hasta un máximo del 50%, porcentaje que ascendía hasta un máximo del 100% para determinados sectores y administraciones¹²⁶. Y, en segundo lugar, en cuanto a los procesos de estabilización, se autorizó una tasa adicional¹²⁷ para la estabilización de empleo temporal que incluía “hasta el 90% de las plazas que, estando dotadas presupuestariamente, hayan estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2016”, con la finalidad de que la tasa de temporalidad bajara, en 3 años, del 8%, “cifra en cierto modo “mágica” y muy difícil de alcanzar”¹²⁸.

También se añadía que las OEPs que articularan dichos procesos de estabilización debían aprobarse y publicarse en los respectivos diarios oficiales de los ejercicios 2017 a 2019, y que los procesos selectivos tenían que garantizar los principios de libre concurrencia, igualdad, mérito, capacidad y publicidad, sin derivar de su resolución incremento de gasto ni de efectivos, pues necesariamente se ofertaban plazas de naturaleza estructural desempeñadas por personal temporal. Conforme a los Criterios Comunes para la aplicación del proceso de estabilización¹²⁹, publicados, a título de guía para las diferentes AA.PP., por la Secretaría de Estado de Función Pública, se establecía que, para el personal funcionario, el sistema selectivo sería de oposición o concurso-oposición y que, en dicho caso, la puntuación de la fase de concurso no debía superar el 40% del total del proceso selectivo.

De forma similar que la anterior, y tras un nuevo Acuerdo entre el Gobierno y CCOO, UGT y CSIF¹³⁰, la LPGE para el 2018¹³¹ estableció una TRE del 100% (incrementable a un 8%

¹²³ Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017.

¹²⁴ COMELLAS BATET, E. (2018), “La incidencia de la Ley de Presupuestos Generales del Estado en el dimensionamiento de las plantillas locales. Tasas de reposición y procesos de estabilización”, en *VI Seminario de actualización jurídica y derecho local*, Girona, 29 de junio de 2018, pág. 7.

¹²⁵ RIVERA SÁNCHEZ, J.R. (2017), “La sostenibilidad del empleo temporal en la Administración Pública española”, en *Revista Internacional y Comparada de relaciones laborales y derecho del empleo*, vol. 5, núm. 3, julio-septiembre de 2017, pág. 86.

¹²⁶ El art. 19.Uno.2 de la LPGE para el 2017 enumera, entre otros: Funcionariado docente de las AA.PP. con competencias educativas; Personal estatutario de los servicios de salud; Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado; Fuerzas Armadas; Administración de Justicia; Administración penitenciaria; etc..

¹²⁷ El art. 19.Uno.6 LPGE para el 2017 establece que se aplicarán también respecto a ciertos sectores, algunos coincidentes con los anteriores, como: Funcionariado docente de las AA.PP. con competencias educativas; Personal estatutario de los servicios de salud; Administración de Justicia; etc..

¹²⁸ SÁNCHEZ MORÓN, M. (2020), Ob. Cit., pág. 142.

¹²⁹ “Criterios comunes para la aplicación del proceso de estabilización derivado de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2017”, de la Secretaría de Estado de Función Pública del Ministerio de Hacienda y Función Pública, febrero de 2018.

¹³⁰ Res. de 22 de marzo de 2018, de la Secretaría del 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.

¹³¹ Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018. Reseñar también que las TRE se han ido mejorando en posteriores Leyes presupuestarias, así: la LPGE para el año 2021 establece en la OEP una TRE del 110% en los sectores prioritarios y del 100% en los demás sectores (115% para Fuerzas y Cuerpos de Seguridad), y la LPGE para el año 2022 una TRE del 120% en los sectores prioritarios y del 110% para el resto (125% para Fuerzas y Cuerpos de Seguridad).

para sectores que requirieran un refuerzo de efectivos) para las AA.PP. que hubieran cumplido “los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública y la regla de gasto”¹³². Dicho porcentaje (incrementable en un 5% para sectores que requieran un refuerzo de efectivos) se aplicaría también, independientemente del cumplimiento de dichos objetivos, a determinados sectores prioritarios¹³³, fijándose para el resto de sectores una TRE del 75% (incrementable también en un 5% en la misma situación).

Por otro lado, añadía a lo establecido en el art. 19.Uno.6 de la LPGE para el 2017 una tasa adicional de estabilización en la que incluía las plazas de naturaleza estructural¹³⁴, y dotadas presupuestariamente, ocupadas temporal e ininterrumpidamente, como mínimo, en los 3 años anteriores al 31 de diciembre de 2017¹³⁵. Las OEPs de dichos procesos de estabilización tenían que aprobarse y publicarse entre los ejercicios de 2018 y 2020 y de su resolución no podía derivarse incremento de gastos ni de efectivos. Además, también se garantizaban los principios de libre concurrencia, igualdad, mérito, capacidad y publicidad, pudiendo ser objeto de negociación en sus respectivos ámbitos.

6.2. EL RD-L 14/2021 COMO ANTECEDENTE INMEDIATO DE LA LEY 20/2021

6.2.1. Antecedentes

A vistas de que los procesos establecidos en las Leyes presupuestarias para los ejercicios de 2017 y 2018 no surtieron el efecto esperado en la reducción de la temporalidad, manteniéndose porcentajes muy por encima del 8%, se dieron varios avances en dicha materia que culminaron en el RD-L 14/2021, que será objeto de análisis en este epígrafe.

Así, el mismo, tiene como inspiración, por un lado, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR)¹³⁶¹³⁷, cuyo componente 11 establece entre sus retos y objetivos la reducción de la temporalidad en el empleo público y, además, al referirse a las reformas a

Por otro lado, para los años 2019 y 2020 no hubo Leyes presupuestarias, de forma que se prorrogaron los presupuestos para el año 2018 (art. 134.4 de la CE).

¹³² Art. 19.Uno.2 de la LPGE para el 2018.

¹³³ Sectores prioritarios, entre los que se repiten nuevamente algunos, como: Funcionariado docente de las AA.PP. con competencias educativas; Personal estatutario de los servicios de salud; Fuerzas Armadas; Administración de Justicia; Administración Penitenciaria; etc.. Además, para Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la TRE se fijaba en un 115%.

¹³⁴ No se establece un porcentaje concreto, aunque el objetivo final es la reducción de la temporalidad por debajo del 8%. ROSA MORENO, J. (2018), Ob. Cit., Pág. 391.

¹³⁵ Conforme al art. 19.Uno.9 de la LPGE para el 2018, dicha tasa adicional se aplicaba al “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”.

¹³⁶ Resolución de 29 de abril de 2021, de la Subsecretaría (del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital), por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021, por el que se aprueba el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Evaluado favorablemente por la Comisión Europea mediante la Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España, de 16 de junio de 2021.

¹³⁷ Conforme al propio apartado IV de la Exposición de Motivos del RD-L 14/2021, “el Reglamento (UE) 2021/241, de 12 de febrero de 2021, dispone que la liberación de los fondos en el marco del Mecanismo [de Recuperación y Resiliencia] depende del cumplimiento satisfactorio por parte de los Estados miembros de los hitos y objetivos pertinentes que figuren en los planes de recuperación y resiliencia”.

realizar para la modernización de la Administración, contempla la reducción de la tasa de temporalidad¹³⁸¹³⁹. En este sentido, el apartado II de la Exposición de Motivos de dicho RD-L señala que ello “supone un antes y un después a la hora de afrontar las reformas estructurales (...) para adaptar y hacer más eficiente el funcionamiento de las [AA.PP.], su régimen jurídico y la ineludible planificación de la gestión de los recursos humanos para garantizar la prestación de unos servicios públicos de calidad”. Así, la finalidad de dicha reforma es, nuevamente, la reducción de la temporalidad a menos del 8%, a través de la adopción de nuevas medidas encaminadas a remediar la elevada temporalidad, a prevenir y sancionar el abuso y el fraude en la misma de cara a futuro y a generar una mejor gestión de recursos humanos.

La Exposición de Motivos especifica también que la reforma es producto de diversos diálogos. En primer lugar, de los diálogos políticos realizados en la Conferencia Sectorial de Administración Pública¹⁴⁰, en la cual, en reunión de 11 de junio de 2020, se manifiesta “la necesidad de abordar la modificación de la normativa” con el fin de que se aplique, tanto la Directiva 1999/70, como la jurisprudencia del TJUE, lo cual se reitera en reunión de 21 de septiembre del mismo año; y, en las reuniones dadas en la Comisión de Coordinación del Empleo Público¹⁴¹. Y, en segundo lugar, mediante la negociación en la Mesa General de Negociación de las AA.PP., en la que se llega a un Acuerdo entre el Gobierno estatal y CCOO, UGT y CSIF¹⁴².

6.2.2. Modificaciones al TREBEP

El RD-L 14/2021, en su art. 1.Uno, modifica el art. 10 del TREBEP, relativo al funcionariado interino y, mediante su art. 1.Tres, introduce una nueva DA 17ª en la que se establecen medidas para evitar abusos en la temporalidad. En este sentido:

¹³⁸ Vid: PRTR, pág. 154. El PRTR establece una inversión total estimada de 4.315 millones de € para la modernización de las AA.PP. y señala que uno de los objetivos de la reforma es “reducir la tasa de temporalidad en el conjunto de las [AA.PP.] españolas”.

¹³⁹ Como apunta PEÑA MOLINA: “la norma provisional y de urgencia se dicta por condicionantes europeos a fin de no padecer obstáculos a la hora de recibir los fondos aprobados por las altas instancias comunitarias”. Vid. PEÑA MOLINA, M. (8 de julio de 2021), “Un punto de llegada: el Real Decreto-Ley 14/2021, de 6 de julio, de Medidas Urgentes para la Reducción de la Temporalidad en el Empleo Público”, en *El Blog de esPúblico*. <https://www.administracionpublica.com/un-punto-de-llegada-el-real-decreto-ley-14-2021-de-6-de-julio-de-medidas-urgentes-para-la-reduccion-de-la-temporalidad-en-el-empleo-publico/> (Último acceso: 13/05/2022).

¹⁴⁰ La Conferencia Sectorial de Administración Pública es un órgano de cooperación en materia de administración pública de la AGE, de las Administraciones de las CC.AA., de las ciudades de Ceuta y Melilla y de la Administración local. Vid. art. 100.1 del TREBEP, y art. 1.1 de la Res. de 16 de noviembre de 2018, de la Secretaría de Estado de Función Pública, por la que se publica el Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Administración Pública, por la que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento.

¹⁴¹ La Comisión de Coordinación de Empleo Público es un órgano técnico y de trabajo con la finalidad de cooperar entre las AA.PP. territoriales en materia de función pública (art. 100.2 TREBEP).

¹⁴² “Acuerdo sobre el plan de choque para reducir la temporalidad en las Administraciones Públicas”, Madrid, de 5 de julio de 2021. Mediante este Acuerdo, se pacta un nuevo proceso de estabilización en el Empleo Público y una reforma de la normativa básica en materia de empleo público, y se crea el compromiso de continuar con las negociaciones y el Diálogo social.

Modificaciones al art. 10 del TREBEP.- A continuación, procederé a exponer, mediante una tabla comparativa, los cambios que pueden apreciarse entre ambas redacciones.

Artículo 10 del TREBEP (anterior) ¹⁴³	Artículo 10 del TREBEP (modificado)
<p>1. Se establecía que el nombramiento de funcionario interino obedece a razones “expresamente justificadas de necesidad y urgencia”.</p> <p>a) En cuanto al funcionamiento interino por vacante, no se establecía plazo para el cese.</p> <p>b) No se concretaba límite específico para el personal interino por sustitución.</p> <p>d) Para el funcionamiento por exceso o acumulación de tareas, se establecía un plazo máximo de seis meses, dentro de un periodo de doce meses.</p> <p>2. Se establecían los principios que debían cumplir los procedimientos de selección, que debían ser ágiles. Así: igualdad, mérito, capacidad y publicidad.</p> <p>3. Se establecían las causas de cese, siendo las siguientes: que “finalice la causa que dio lugar a su nombramiento”; y las recogidas en el art. 63, artículo que recoge las “causas de pérdida de la condición de funcionario de carrera”¹⁴⁵.</p> <p>4. Se señalaba qué sucedía con las plazas vacantes del art. 10.1.a). Así, según dicho apartado, se tendrían que incluir en la OEP del ejercicio en el que se produjese el nombramiento, y, si no fuera posible, en la del ejercicio siguiente, salvo que se decidiera su amortización.</p> <p>5. El régimen aplicable al personal funcionario interino era: “el régimen general de los funcionarios de carrera”, siempre que fuera “adecuado a la naturaleza de su condición”.</p> <p>6. Regulaba el personal funcionario interino por programa determinado.</p>	<p>1. Se mantiene prácticamente toda la redacción, aunque acentuando el carácter temporal del nombramiento¹⁴⁴: “son nombrados como tales con carácter temporal”.</p> <p>a) Se incorpora plazo para el cese, siendo “un máximo de tres años, en los términos previstos en el apartado 4”.</p> <p>b) Si bien se sigue sin especificar límite, sí que se establece que el nombramiento se hará “durante el tiempo estrictamente necesario”.</p> <p>d) Dicho plazo máximo se aumenta a nueve meses, dentro de un periodo de dieciocho meses.</p> <p>2. Se añade que la finalidad de los procedimientos de selección es la cobertura inmediata del puesto y, además, que el nombramiento derivado de los mismos no “dará lugar al reconocimiento de la condición de funcionario de carrera”.</p> <p>3. Se establece que será la Administración la que, de oficio, formalizará el cese, sin derecho a compensación alguna, además de por las causas que ya se señalaban en el TREBEP anterior, cuando se cubra reglamentamente las plazas por personal funcionario de carrera; cuando, por razones organizativas, se supriman o amorticen las plazas asignadas; y cuando se finalice el “plazo autorizado expresamente recogido en su nombramiento”.</p> <p>4. Se establece que las plazas vacantes tendrán que cubrirse por medio de los mecanismos de provisión o movilidad establecidos en la normativa de cada Administración Pública., y que, si transcurriesen los 3 años máximos previstos desde el nombramiento de dicho funcionario interino, se producirá el fin de la relación de interinidad, y solo podrían ser cubiertas por funcionamiento de carrera, salvo: que el proceso selectivo quede desierto, “en cuyo caso se podrá efectuar otro nombramiento de personal funcionario interino”; o que la convocatoria se haya publicado dentro de dichos 3 años (caso en el que el personal funcionario interino podrá permanecer hasta su resolución sin derecho a compensación).</p> <p>5. Ahora, se recalca que la aplicación del régimen del funcionamiento de carrera lo será en cuanto sea adecuada “a la naturaleza de su condición temporal y al carácter extraordinario y urgente de sus nombramientos”, excluyendo, además, los derechos inherentes a la condición de personal funcionario de carrera.</p> <p>6. Desaparece esta previsión.</p>

Nueva Disposición Adicional 17ª.- Con el fin de “evitar los abusos en la temporalidad del personal al servicio de las [AA.PP.]”, el RD-L 14/2021, en base a la CLÁUSULA 5ª de la Directiva 1999/70, introduce la DA 17ª, en la que establece una serie de medidas encaminadas al cumplimiento de dicho objetivo¹⁴⁶.

Por un lado, en sus apartados 1 y 2 establece que las AA.PP. que incumplan sus previsiones tendrán que hacerse responsables conforme a su propia normativa, teniendo

¹⁴³ Analizado con profundidad en el epígrafe 2 de este Trabajo.

¹⁴⁴ Con la nueva regulación del art. 10.1 TREBEP se pretende concretar aún más el carácter temporal de los nombramientos del funcionamiento interino. Así: SALA FRANCO, T. (2021), “La temporalidad en el empleo público”, en *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum*, núm. 1, pág. 54.

¹⁴⁵ Vid. nota al pie núm. 35.

¹⁴⁶ SALA FRANCO, T (2021), Ob. Cit., pág. 56.

que velar, en particular, para que no se den irregularidades en los nombramientos del funcionariado interino, y teniendo que promover “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”¹⁴⁷.

No obstante, el RD-L 14/2021 no contempla sobre qué sujetos concretos recaerá dicha responsabilidad, ni cuál será su naturaleza. En este sentido, SÁNCHEZ MORÓN ya indicaba con anterioridad que “[l]a ley debería establecer con precisión que, con independencia de la responsabilidad penal o disciplinaria que les pudiera corresponder, las autoridades y funcionarios a quienes se impute (...) la prolongación irregular de un nombramiento de interinidad, deberían responder personalmente de las indemnizaciones que la Administración o entidad competente tenga que abonar a las personas que han sido objeto de abuso en la situación de interinidad”¹⁴⁸. Por ello, hay autores que señalan que está previsión no es un mecanismo sustantivo operativo “de exigencia de responsabilidad jurídico-pública”, ni una medida eficaz “de control de la temporalidad inválida (no sólo irregular)”¹⁴⁹. Aun así, otros autores opinan que las indemnizaciones que tengan que abonarse en base a esta medida tendrían que pagarlas “el funcionario público o político responsable de tal contratación temporal irregular” (teniendo dicha responsabilidad naturaleza civil) y, además, tendrían que exigírseles responsabilidades disciplinarias¹⁵⁰.

Por otro lado, el apartado 3 de la DA 17ª señala que serán nulos de pleno derecho los actos, pactos, acuerdos, disposiciones reglamentarias, o las medidas que se adopten cumplimentándolos o desarrollándolos, que incumplan, directa o indirectamente, “los plazos máximos de permanencia como personal temporal”¹⁵¹.

Además, el apartado 4 de la DA 17ª, establece una compensación económica en favor del funcionariado interino que se vea afectado por el incumplimiento del plazo máximo de

¹⁴⁷ DA 17ª.1 *in fine*.

¹⁴⁸ SÁNCHEZ MORÓN, M. (2020), Ob. Cit., pág. 158-159. A esta afirmación añade el autor que, a pesar de que dicha exigencia puede no ser del agrado de los “responsables políticos que aprueban las leyes”, la jurisprudencia del TJUE exige medidas que sean “efectivas y disuasorias”, y siendo éstas “sin dudas, las medidas más disuasorias, como la experiencia enseña”.

¹⁴⁹ MELLADO-RUIZ, L. (2021), “Precariedad regulatoria y personal interino: un futuro incierto (en todos los sentidos)”, en *Documentación Administrativa*, núm. 8, pág. 107.

¹⁵⁰ SALA FRANCO, T. (2021), Ob. Cit., pág. 56.

¹⁵¹ En cuanto a esta previsión, MELLADO-RUIZ encuentra diversos problemas. En primer lugar, expresa que la misma no hace más que establecer “la consecuencia normal de cualquier incumplimiento normativo grave por parte de la Administración”. En segundo lugar, señala su ineficacia para disuadir los incumplimientos de esta reforma, pues, por ejemplo, no deja claro en qué tipo de acto positivo encajaría “el mantenimiento de un interino en sustitución de un funcionario de carrera más allá del tiempo estrictamente necesario”. Asimismo, en tercer lugar, recuerda que el abuso en la temporalidad, muchas veces, se ha dado por actuaciones elusivas o dilatorias de las AA.PP. o, directamente, por inacción de las mismas, y no, por tanto, en actos o acuerdos expuestos, por lo que, según este autor, el control debería recaer sobre “la actuación y gestión ordinaria de las Administraciones”, más que sobre “sus actos formalizados”. En cuarto lugar, discute también que se incluya en la Disposición las actuaciones que, indirectamente, incumplan lo establecido en el apartado mencionado, al entender que ello “parece chocar con unas premisas de seguridad jurídica en cuanto a la aplicación del precepto (...) y (...) con la necesidad de una «tipificación» estricta de las causas (...) de nulidad absoluta o de pleno derecho”. Y, en último lugar, acusa que el apartado es insuficiente, pues solamente sanciona la vulneración de los plazos máximos de permanencia, y no, en cambio, toda actuación que incumpla “los requisitos establecidos para poder nombrar y mantener a personal funcionario”. Vid. MELLADO-RUIZ, L. (2021), Ob. Cit., pág. 105-106.

permanencia¹⁵². Dicha compensación será “equivalente a [20] días de sus retribuciones fijas por año de servicio, prorrateándose por meses los períodos de tiempo inferiores a un año, hasta un máximo de [12] mensualidades”, naciendo el derecho a dicha compensación desde la fecha del cese efectivo y estando la cuantía referida “al nombramiento del que traiga causa el incumplimiento”. Además, dicho derecho no existirá cuando la relación de servicio temporal finalice por motivos disciplinarios o por renuncia voluntaria.

Por último¹⁵³, establece la DT 2ª del RD-L 14/2021 que los cambios señalados solo se aplicarán respecto del personal temporal nombrado después del 8 de julio de 2021 (entrada en vigor de dicho RD-L); y, en la DF 2ª, que “se procederá a la adaptación de la normativa del personal docente y (...) estatutario y equivalente de los servicios de salud a lo dispuesto en el artículo 10 (...) y en la [DA 17ª]” en el plazo de 1 año desde su entrada en vigor.

6.2.3. Nuevo proceso de estabilización

El RD-L 14/2021 añade, en su art. 2, un nuevo proceso de estabilización, adicional a los establecidos en las Leyes presupuestarias para 2017 y 2018, con el fin de reducir la tasa de temporalidad por debajo del 8%¹⁵⁴. Para ello, establece una tasa adicional de estabilización para las plazas estructurales que, estén o no dentro de las RPTs, plantillas o instrumento organizativo similar, y estando dotadas presupuestariamente, hayan estado ocupadas temporal e ininterrumpidamente “al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2020”¹⁵⁵.

En cuanto a las OEPs que articulen, tanto los procesos de las LPGEs para 2017 y 2018, como el nuevo proceso de estabilización, tendrán que aprobarse y publicarse antes del 31 de diciembre de 2021. Las convocatorias de los procesos selectivos que permitan cubrir dichas plazas deberán publicarse antes del 31 de diciembre de 2022 y, la resolución de los mismos, de la cual no se podrán derivar incremento de gasto ni de efectivos¹⁵⁶, se tendrá que producir antes del 31 de diciembre de 2024¹⁵⁷.

¹⁵² Dicha novedosa medida, de naturaleza evidentemente sancionadora, es producto de la jurisprudencia europea. Vid: MATEOS MARTÍNEZ, J. (2020), “El derecho a la no discriminación de los funcionarios interinos: estado de la cuestión tras la más reciente jurisprudencia comunitaria”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 117, Mayo-Agosto 2020, pág. 415, que, refiriéndose a la antes citada STJUE, de 19 de marzo de 2020, Asuntos acumulados C-103/18 y C-429/18, señalaba que, mediante la misma, el TJUE abría “la puerta a que los tribunales españoles impongan a la Administración el pago de indemnizaciones ejemplarizantes a los funcionarios interinos que están sufriendo eternos encadenamientos de nombramientos”. Si bien, en nuestro caso, el establecimiento de estas compensaciones de naturaleza sancionadora, rechazadas por el TS, ha tenido que venir de la mano del legislador.

¹⁵³ Destacar también que, tanto el RD-L 14/2021 como la Ley 20/2021, se dictan al amparo de la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación laboral, bases del régimen jurídico de las AA.PP. y del régimen estatutario de su personal funcionario (DF 1ª que se remite al art. 149.1.7ª y 18ª CE).

¹⁵⁴ Art. 2.3 del RD-L 14/2021.

¹⁵⁵ Art. 2.1 del RD-L 14/2021.

¹⁵⁶ Art. 2.5 del RD-L 14/2021.

¹⁵⁷ Art. 2.2 del RD-L 14/2021. Además, la DA 4ª establece que las AA.PP. tendrán que “asegurar el cumplimiento del plazo establecido para la ejecución de los procesos de estabilización”, tomando, para ello, las medidas necesarias para que se desarrollen ágilmente.

Estos procesos, evidentemente, tendrán que garantizar “el cumplimiento de los principios de libre concurrencia, igualdad, mérito, capacidad y publicidad”, y podrán negociarse “en cada uno de los ámbitos territoriales de la [AGE], [CC.AA.] y entidades locales, pudiendo articularse medidas que posibiliten una coordinación entre las [AA.PP.] en el desarrollo de los mismos”. Además, serán compatibles con dichos procesos, tanto los mecanismos de movilidad, como los de promoción interna “previos de cobertura de plazas”, siempre que la normativa sectorial o de cada Administración lo prevea de esa forma¹⁵⁸.

En lo que se refiere al sistema de selección, este será, sin perjuicio de lo establecido en la normativa de función pública de cada Administración o en normativa específica, el de concurso-oposición, en el que se valorará con un 40% de la puntuación total la fase de concurso, donde se tendrá “en cuenta mayoritariamente la experiencia en el cuerpo, escala, categoría o equivalente de que se trate en el marco de la negociación colectiva” regulada en el art. 37.1.c) del TREBEP¹⁵⁹. Añadiéndose, en la DA 4ª, que las convocatorias de estabilización podrán prever la inclusión en bolsas de personal interino a las personas candidatas que, no superando el proceso selectivo, hayan obtenido cierta puntuación.

Por último, se introduce una compensación económica, cuantificada de igual manera que la establecida en la DA 17ª, dirigida a aquél personal funcionario interino que, estando en activo como tal, “vea finalizada su relación con la Administración” por no superar el proceso selectivo de estabilización. La no participación en el proceso de estabilización no dará derecho a esta compensación¹⁶⁰.

6.2.4. Del RD-L 14/2021 a la Ley 20/2021

El Gobierno, ante la ausencia de apoyos necesarios para la convalidación en el Congreso del RD-L 14/2021, tuvo que llegar, casi en el último momento, a un acuerdo con otros grupos parlamentarios, más favorables a una mayor protección del colectivo público temporal (principalmente con Esquerra Republicana)¹⁶¹, en el que se comprometían a tramitar el texto como proyecto de ley¹⁶², y a incorporar como novedades más reseñables: que los

¹⁵⁸ Art. 2.4, párrafos 1 y 3, del RD-L 14/2021.

¹⁵⁹ Art. 2.4, párrafo 2, del RD-L 14/2021.

¹⁶⁰ Art. 2.6, párrafos 1 y 3, del RD-L 14/2021.

¹⁶¹ Para mayor entendimiento: CASQUEIRO BARREIRO, J. (21 de julio de 2021), “El Gobierno salva por un voto y con cesiones a ERC el decreto para hacer fijos a más interinos”, en *El País*. <https://elpais.com/espana/2021-07-21/hacienda-hace-cesiones-a-erc-para-salvar-por-la-minima-el-decreto-de-interinos.html> (Último acceso: 13/05/2022).

¹⁶² Como señaló la Ministra de Hacienda y Función Pública, MONTERO CUADRADO: “(...) desde ahora mismo les adelanto la voluntad del Grupo Socialista de tramitar como proyecto de ley este texto para poder incorporar cuantas mejoras sean posibles, siempre, como no puede ser de otra forma, en el marco de la legalidad (...). Ello no es óbice, señorías, para que en la tramitación del proyecto de ley se incorpore al texto de forma explícita que la fase de oposición podrá ser no eliminatoria, según el criterio que marquen las correspondientes comunidades autónomas (...). Igualmente, hemos llegado a un acuerdo con las formaciones políticas (...) para operativizar la aplicación del art. 61.6 del EBEP en los casos en que los interinos hayan permanecido en su puesto de trabajo durante diez años y esa plaza no se haya convocado en las correspondientes ofertas de empleo (...) de manera que este colectivo no tendrá que realizar la fase de oposición”. Vid: “Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente”. *Congreso de los diputados*, 21 de julio de 2021, núm. 117, pág. 40-43.

exámenes de los procesos de estabilización pudieran no ser eliminatorios y el establecimiento del procedimiento del concurso para personal interino con más de 10 años en su puesto, tiempo que en la Ley 20/2021 finalmente se redujo a 5 años.

6.3. LA LEY 20/2021, DE 28 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS URGENTES PARA LA REDUCCIÓN DE LA TEMPORALIDAD EN EL EMPLEO PÚBLICO

6.3.1. *Modificaciones respecto al RD-L 14/2021*

Tramitada conforme a lo acordado, la Ley 20/2021¹⁶³ viene a reproducir, casi literalmente, la mayoría de las previsiones ya establecidas en el RD-L 14/2021 y expuestas en el punto anterior, si bien introduce algunos cambios, así:

- Con relación a la redacción del art. 10 del TREBEP, por un lado, añade, en el punto 2, el principio de publicidad respecto a los procedimientos de selección del personal funcionario interino; y, por otro lado, en el tercer párrafo del punto 4, se agrega que, publicada en plazo la convocatoria correspondiente de la plaza vacante ocupada por personal funcionario interino, podrá permanecer en la misma hasta que “sea resuelta conforme a los plazos establecidos en el artículo 70 del TREBEP”, precepto que, como ya expuse, establece un plazo improrrogable de tres años para la ejecución de la correspondiente oferta de empleo público.
- Respecto al proceso de estabilización del art. 2.1 de la Ley 20/2021, añade que serán incluidas en el mismo las plazas afectadas por los procesos de estabilización previstos en las Leyes presupuestarias para 2017 y 2018 siempre que, a fecha de entrada en vigor de la Ley 20/2021 (30 de diciembre de 2021, conforme a su DF 3ª), hubieran estado incluidas en las OEPs de dichos procesos de estabilización y no hubieran sido convocadas, o habiéndolo sido y resuelto el proceso, hayan quedado sin cubrir.
- También cambia la fecha para la publicación en los respectivos diarios oficiales de las OEPs que articulen los nuevos procesos de estabilización, que ahora deberá producirse antes del 1 de junio de 2022. Y, finalmente, en cuanto a la articulación de los procesos selectivos mediante concurso-oposición, añade que los ejercicios de la fase de oposición podrán no ser eliminatorios.
- Ley 20/2021 también establece la aplicación de sus previsiones a: el sector público institucional sin perjuicio de la adecuación, en su caso, a su normativa específica (DA 7ª); las CC.AA. y Entidades Locales, mediante los acuerdos procedentes con las organizaciones sindicales para la reducción de la temporalidad (DA 9ª).

¹⁶³ Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.

6.3.2. El proceso de estabilización excepcional de las Disposiciones Adicionales Sexta y Octava

Este proceso supone el cambio más importante entre el RD-L 14/2021 y la Ley 20/2021, al introducir un proceso selectivo excepcional, por una sola vez, y mediante concurso de méritos, que se recoge en dos disposiciones adicionales:

- La DA 6ª (“Convocatoria excepcional de estabilización de empleo temporal de larga duración”) establece que las AA.PP. convocarán, con carácter excepcional y conforme al art. 61.6 del TREBEP¹⁶⁴, por el sistema de concurso, aquellas plazas que, cumpliendo los requisitos del art. 2.1, que antes expuse, hayan estado ocupadas temporal e ininterrumpidamente con anterioridad al 1 de enero de 2016. Añade, además, que estos procesos podrán ser objeto de negociación en cada una de las diferentes AA.PP. territoriales, siempre respetando los plazos establecidos en la Ley.

En el Apartado III de la Exposición de Motivos se manifiesta que dicha previsión da amparo al concepto jurisprudencial de “interinidad de larga duración”¹⁶⁵ superior a 5 años, afectando a las plazas estructurales, provistas con personal temporal, que no pudieron ser convocadas en su momento a consecuencia de las TRE cero de los ejercicios 2012 al 2015¹⁶⁶.

- La DA 8ª (“Identificación de las plazas a incluir en las convocatorias de concurso”) establece que el proceso excepcional anterior, adicionalmente, incluirá también las “plazas vacantes de naturaleza estructural ocupadas [temporalmente] por personal con una relación, de esta naturaleza, anterior al 1 de enero de 2016”.

6.3.3. Resolución de 1 de abril de 2022 de la Secretaría de Estado de Función Pública sobre las orientaciones para los procesos de estabilización

A efectos de armonizar estos procesos, la Secretaría de Estado de Función Pública, previa consulta y debate con las CC.AA. y la Federación Española de Municipios y Provincias en la Comisión de Coordinación de Empleo Público, así como con las organizaciones sindicales más representativas, ha dictado dicha Res.¹⁶⁷ a efectos de establecer unas orientaciones que puedan servir de guía para las distintas AA.PP. convocantes de dichos procesos, todo ello sin perjuicio del respeto a su potestad autoorganizativa y del marco de

¹⁶⁴ El art. 61.6 del TREBEP establece que los sistemas selectivos para el funcionariado de carrera serán los de oposición y concurso-oposición. Y el art. 61.6 *in fine* establece que “[s]ólo en virtud de ley podrá aplicarse, con carácter excepcional, el sistema de concurso que consistirá únicamente en la valoración de méritos”.

¹⁶⁵ Figura referida en el epígrafe 2.2 de este Trabajo.

¹⁶⁶ Como puede observarse en la nota al pie núm. 42.

¹⁶⁷ Res. de la Secretaría de Estado de Función Pública sobre las orientaciones para la puesta en marcha de los procesos de estabilización derivados de la ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, de 1 de abril de 2022.

negociación colectiva que pueda darse en cada una de ellas, Res. de la que destacaré algunas cuestiones, recordando siempre su naturaleza orientativa no obligatoria.

Respecto al proceso de estabilización del art. 2, en la determinación de las plazas estructurales ocupadas de forma temporal e ininterrumpida al menos en los 3 años anteriores a 31 de diciembre de 2020, será indiferente que haya sido ocupada por la misma o distintas personas de forma consecutiva, alternativa o con alguna interrupción, derivada de la realización de los trámites administrativos correspondientes (nuevo nombramiento temporal), siempre que vuelva a ocuparse efectivamente en un plazo no superior a 3 meses.

Para la determinación de las plazas estructurales a estabilizar, conforme al art. 2.1, se tomará como referencia la fecha de 31 de diciembre de 2020. Además, el hecho de que una plaza estructural se compute en este proceso no significa que vaya a ser necesariamente provista por quienes superen el proceso de estabilización, pues es posible que sean provistas en un procedimiento de promoción o movilidad interno, entre funcionariado de carrera, que puede desarrollarse en paralelo al proceso de estabilización.

Respecto al concepto de plaza de naturaleza estructural, se incluye en el mismo las plazas que se integran en la actividad ordinaria y en el funcionamiento normal de las AA.PP., incluyendo, así, aquellas ligadas a programas, actuaciones o refuerzos que no gocen de sustantividad propia y diferenciada de la actividad ordinaria.

Respecto a las plazas a incluir en el proceso de estabilización excepcional de la DA 8ª, que afecta a las plazas vacantes de naturaleza estructural ocupadas por personal temporal con una relación temporal con la Administración anterior al 1 de enero de 2016, se establece que éstas son las ocupadas por dicho personal temporal a fecha de su entrada en vigor (30 de diciembre de 2021, conforme a la DF 3ª), aunque éste haya estado sujeto a diversos nombramientos en la misma administración, estabilizándose la última plaza ocupada.

También se establece que los procesos de estabilización coexistirán con los derivados de la tasa de reposición ordinaria, cuyas convocatorias podrán efectuarse de forma separada o conjunta a los primeros, añadiéndose, en tal sentido, que ambos podrán acumularse en una misma convocatoria con unos mismos ejercicios y méritos a valorar, eso sí, respetando, en cualquier caso, el principio de libre concurrencia.

6.3.4. Los procesos de estabilización de la Ley 20/2021 a la luz de la jurisprudencia constitucional

Para concluir analizaré si dichos procesos de estabilización se acomodan a la jurisprudencia constitucional sobre el derecho al acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos del art. 23.2 de la CE, y a los principios de mérito y capacidad en el acceso a la función pública del art. 103.3 de la CE.

Proceso de estabilización del art. 2 (concurso-oposición).- A las características del proceso de estabilización del art. 2 que expuse en el punto anterior, la Res. de 1 de abril de 2022 añade, a título orientativo, y sin perjuicio de su negociación en cada sector público, las siguientes previsiones¹⁶⁸:

- No cabe un proceso que restrinja la participación en el mismo únicamente a quienes ocupaban dichas plazas o a determinadas personas, recalcando el principio de libre concurrencia recogido en el art. 2.4 de la Ley 20/2021.
- Especifica que, con independencia de que los ejercicios de la fase de oposición puedan no ser eliminatorios -art. 2.4 II de la Ley 20/2021-, deberá fijarse, en todo caso, una puntuación mínima para superar la fase de oposición, si bien el número de aprobados de dicha fase podrá ser superior al de plazas convocadas.
- Los puntos obtenidos en la fase de concurso no podrán utilizarse para superar la fase de oposición, rechazando así el conocido como “efecto mochila”. Además, si la fase de concurso se celebra en primer lugar, no podrá tener carácter eliminatorio.
- Conforme a la Ley 20/2021, ya expuse que la valoración de la fase de concurso sería de un 40% de la puntuación total¹⁶⁹, teniéndose en cuenta mayoritariamente en la misma la experiencia en el cuerpo, escala, categoría o equivalente. La Res. de 1 de abril de 2022, respecto a la valoración de méritos, los divide en: a) Méritos profesionales, que no podrán superar el 90% de la puntuación de la fase de concurso y que corresponderá a los servicios prestados como personal funcionario interino o como personal laboral temporal en: el mismo cuerpo, escala o categoría de la misma Administración; en otros cuerpos, escalas o categorías de la misma Administración; en cuerpos, escalas o categorías de otras AA.PP.; así, como los prestados en el resto del Sector Público; b) Méritos académicos y otros méritos, que supondrán al menos el 10% de la puntuación de la fase de concurso y que comprenderán a: la posesión de titulaciones académicas o profesionales de nivel igual o superior a la exigida para el acceso al cuerpo o escala; los cursos de formación recibidos o impartidos relacionados con las funciones del cuerpo o escala; y haber superado alguno de los ejercicios anteriores para el acceso a dicho cuerpo o escala.

Comenzaré recordando que, conforme al art. 61.6 del TREBEP, el sistema de concurso-oposición es, junto con el de oposición, el sistema ordinario de acceso del personal

¹⁶⁸ Res. de la Secretaría de Estado de Función Pública de 1 de abril de 2022, apartado 3 (“Requisitos del proceso selectivo”).

¹⁶⁹ Por STS, núm. 6524/2009, de 14 de octubre de 2009, FD 5º, también se ha admitido, en situaciones de alta temporalidad (más del 35% en el sector), como proporcionado y razonable, un concurso-oposición con un 60% de valoración de la fase de oposición y un 40% de valoración de la fase de concurso; si bien es cierto que, en aquella ocasión, la puntuación por experiencia no superaba el 32% del total y, en este caso, y conforme a los criterios orientativos de la Res. de 1 de abril, la puntuación por experiencia podría alcanzar hasta el 36% del total (90% del 40%).

funcionario de carrera. Y que, para el TC (STC, núm. 10/1989) el derecho a acceder en condiciones de igualdad a la función pública es un derecho de configuración legal, “correspondiendo al legislador señalar los requisitos oportunos dentro del debido respeto a los principios contenidos en el artículo 103.3 de la Constitución”¹⁷⁰.

Además, tanto la STC núm. 67/1989, como la STC núm. 107/2003, entre otras, han afirmado que “la consideración de los servicios prestados no es ajena al concepto de mérito y capacidad, pues el tiempo efectivo de servicios prestados puede reflejar la aptitud o capacidad para desarrollar una función o empleo público, y suponer, además, en ese desempeño, unos méritos que pueden ser reconocidos y valorados”¹⁷¹¹⁷², de forma que la valoración de los servicios prestados sería conforme con el art. 23.2 y 103.3 de la CE.

La misma STC núm. 67/1989, respecto de los servicios prestados, sigue añadiendo que el problema no es su reconocimiento como mérito, sino su importancia cuantitativa y el hecho de que sea o no el único mérito, debiendo valorarse en relación con la finalidad perseguida por la norma diferenciadora, y sin que se pueda excluir a quien no lo tenga. Así, consideraba válida una valoración de la fase de concurso del 45%¹⁷³¹⁷⁴, además, exclusivamente compuesta por servicios prestados, de la fase de oposición. Sin embargo, sí consideraba contrario al art. 23.2 CE y al derecho de igualdad que los puntos obtenidos en la fase de concurso pudieran aplicarse para superar la fase de oposición (efecto mochila).

El TC también ha establecido (STC, núm. 27/2012) que no se ajustan al art. 23.2 CE las diferencias entre participantes carentes de justificación objetiva, no razonables o desproporcionadas, razón por la que consideraba no razonable y desproporcionada una valoración de 14,5 puntos para la fase previa y eliminatoria de concurso, de los que hasta 9,5 correspondían a la experiencia previa, y una fase de oposición posterior de un máximo de 10 puntos¹⁷⁵. Sin embargo, sí se han admitido procesos selectivos que procedían a valorar la experiencia previa en un 31,57% del total de los puntos del proceso de selección

¹⁷⁰ STC, núm. 10/1989, de 24 de enero de 1989, FJ 3º.

¹⁷¹ STC, núm. 67/1989, de 18 de abril de 1989, FJ 3º.

¹⁷² STC, núm. 107/2003, de 2 de junio de 2003, FJ 5º.b).

¹⁷³ STC, núm. 67/1989, FJ 4º: “(...) ha de entenderse que esta valoración del mérito del tiempo de servicios, aunque esté en el límite de lo tolerable, no excluye por entero de la competición a quien carezca de él, pese a que les imponga, a los opositores por “turno libre”, para situarse a igual nivel de puntuación que los actuales funcionarios, un nivel de conocimientos superior (...)”.

¹⁷⁴ Según FERNÁNDEZ DELPUECH, “(...) valorar los servicios prestados como un mérito en el seno de un concurso-oposición no es inconstitucional. El problema es valorarlos de manera desproporcionada, de modo que sea determinante de la superación del proceso selectivo, imposibilitando superarlo a quienes no tienen ese mérito. En tal caso, si se trata de procesos de consolidación de empleo público temporal, el [TC] reconoce que existe una “desigualdad favorecedora del colectivo de interinos” (STC 185/1994) o una “diferencia de trato” (STC 11/1996), pero la admite por responder a una finalidad constitucionalmente legítima, la de “consolidar el empleo público temporal” (SSTC 107/2003 y STC 185/1994 entre otras). Además, impone un tope, que es no convertir al proceso en una prueba verdaderamente restringida y excluyente”. Vid: FERNÁNDEZ DELPUECH, L. (2015), *Una reconstrucción de los principios de mérito y capacidad en el acceso al empleo público*, Madrid, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 1ª ed., pág. 164.

¹⁷⁵ STC, núm. 27/2012, de 1 de marzo de 2012, FJ 8º.

(STC 185/1994¹⁷⁶); y del 27,58% del total de los puntos del proceso selectivo (STC 107/2003¹⁷⁷).

En el supuesto del proceso de estabilización del art. 2 de la Ley 20/2021, nos encontramos con un proceso previo de oposición eliminatorio, con un 60% del valor total del proceso, y una fase de concurso del 40% de la puntuación total, puntuación de la que, como máximo, la experiencia previa podrá alcanzar, según la misma Res., el 90% de dicho apartado¹⁷⁸ (36% de la puntuación total), valorándose además otros méritos.

A la vista de todo ello, y teniendo en cuenta la naturaleza diferenciadora de la norma, vinculada a un proceso de estabilización derivado de la situación extraordinaria de temporalidad en las AA.PP. y desarrollado conforme a la normativa y Derecho europeo, parece suficiente justificación para el tratamiento cuantitativo realizado, tanto de la fase de méritos, como de la valoración de la experiencia, además de que la prohibición de la utilización de los puntos de la fase concurso para superar la fase de oposición también se ajustaría a dicha jurisprudencia del TC. Más dudoso en términos de igualdad, en el caso de terminar aplicándose, sería el criterio orientativo de la Res. de 1 de abril de 2022 de no puntuar los servicios prestados como personal funcionario de carrera.

Proceso de estabilización excepcional de las Disposiciones Adicionales Sexta y Octava (concurso de méritos).- El Apartado III de la Exposición de Motivos de la Ley 20/2021 advierte que este proceso excepcional mediante concurso, para ajustarse a la jurisprudencia constitucional -y cita, en concreto, las SSTC 67/1989, 27/1991, 60/1994 y 12/1999-, debe cumplir los siguientes requisitos: que se trate de una situación excepcional; que se utilice una sola vez; y que esté prevista en una norma con rango legal. Y concluye considerando que la convocatoria de plazas ocupadas temporalmente por 5 o más años cumple con dichos requisitos y es razonable, proporcionada y no arbitraria, remitiéndose al sistema de concurso del art. 61.6 del TREBEP.

La DA 6ª repite que se realizará por una sola vez y que podrán ser objeto de negociación con las AA.PP. correspondientes, sin que la DA 8ª añada nada más a efectos de este apartado. Por su parte, la Res. de 1 de abril de 2022, con carácter orientativo, se remite a los méritos referidos en el apartado anterior para el concurso-oposición, limitando los méritos profesionales (experiencia) a un máximo del 60% de la puntuación total, y otorgando un mínimo del 40% para el resto de “méritos académicos” antes citados y, recalcando, en todo caso, la prohibición de que los procesos sean restringidos.

¹⁷⁶ STC, núm. 185/1994, de 20 de junio de 1994, FJ 6º.c).

¹⁷⁷ STC, núm. 107/2003, de 2 de junio de 2003, FJ 5º.

¹⁷⁸ Res. de la Secretaría de Estado de Función Pública de 1 de abril de 2022, pág. 8.

Sin embargo, y si bien es cierto que las SSTC referidas en la Exposición de Motivos admiten, tanto un proceso selectivo restringido¹⁷⁹ como concursos de méritos¹⁸⁰, es igualmente cierto que, cuando mencionan el requisito de “que se trate de una situación excepcional”, se refieren a situaciones relativas a “los albores de la creación de las nuevas administraciones autonómicas”¹⁸¹¹⁸². Y, en el mismo sentido, la más reciente STC, núm. 130/2009, establece que, para admitir una diferencia de trato que pueda considerarse razonable, proporcionada y no arbitraria, a efectos de establecer pruebas restringidas, la excepcionalidad de la situación únicamente ha sido admitida por el TC en los casos de “creación de una nueva Administración, con la consiguiente necesidad de adscribirle de forma inmediata personal” sin tener los medios necesarios para ello¹⁸³. A la vista de esta doctrina, los procesos de estabilización, que pueden considerarse justificados, objetivos y razonables a efectos de la valoración mayoritaria de la experiencia en un concurso-oposición, pueden resultar insuficientes a efectos de valoración de su excepcionalidad para un concurso de méritos¹⁸⁴, doctrina, que, por otro lado, deja muy limitada la efectividad práctica del art. 61.6 *in fine* del TREBEP.

Finalmente, y en sentido contrario, con relación a los procesos de estabilización de la Ley 20/2021, el Defensor del Pueblo, por Res. de 24 de marzo de 2022¹⁸⁵, ha acordado, frente a las numerosas quejas que en tal sentido se le habían presentado, no interponer recurso de inconstitucionalidad contra el art. 2, ni contra la DA 6ª y 8ª, de la Ley 20/2021.

En cualquier caso, habrá que estar finalmente a lo que, en su caso y de recurrirse ante el mismo, pueda resolver en su día el TC respecto a todas estas cuestiones.

¹⁷⁹ STC, núm. 27/1991, de 14 de febrero de 1991.

¹⁸⁰ STC, núm. 12/1999, de 11 de febrero de 1999.

¹⁸¹ SÁNCHEZ MORÓN, M. (2020), Ob. Cit., pág. 145.

¹⁸² A modo de ejemplo, por un lado, la STC núm. 27/1991, FJ. 5º.c) señala que: “(...) las disposiciones impugnadas contemplan medidas de carácter transitorio y excepcional para resolver una situación singular y derivada de un proceso único e irrepetible de creación de una nueva forma de organización de las [AA.PP.] a nivel autonómico (...)”. Por otro lado, la STC núm. 12/1999, FJ 4º, dice: “(...) a través de esta convocatoria, pretende resolverse una situación singular que tiene su origen en la puesta en planta de la Administración sanitaria de Castilla y León (...)”.

¹⁸³ STC, núm. 130/2009, de 1 de junio de 2009, FJ 5º.

¹⁸⁴ En dicho sentido, SÁNCHEZ MORÓN, M. (2020), Ob. Cit., pág. 146: “En consecuencia, no es posible hoy la consolidación de empleo como funcionario de carrera en virtud de un concurso de méritos. Y es difícil que una hipotética ley que lo permitiera superara el test de constitucionalidad, al menos mientras se mantenga la misma doctrina”.

¹⁸⁵ Res. del Defensor del Pueblo del 24 de marzo de 2022, en la que, entre otras consideraciones, puede leerse: “El sistema selectivo que diseña el art. 2 de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, no guarda absoluta identidad con ninguno de los distintos supuestos particulares que ha examinado el Tribunal Constitucional. No obstante, como se ha señalado, resulta claro que permite la libre concurrencia y establece una valoración cuantitativa de la experiencia en el resultado total del proceso selectivo por debajo del límite de lo que el Tribunal Constitucional considera tolerable para entender garantizado el derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad” (pág. 10). Tampoco considera inconstitucional el proceso excepcional de concurso, siempre que las convocatorias que se dicten en su desarrollo respeten los principios de igualdad, mérito y capacidad en la valoración de los méritos y la relevancia cuantitativa de los servicios prestados. Respecto a esta particular, el criterio de la Res. de 1 de abril de Función Pública, en cuanto a valorar los servicios prestados hasta un 60% del concurso de méritos, también podría considerarse desproporcionado, al imposibilitar superar el proceso selectivo a quien no tenga dicha experiencia y mérito.

7. CONCLUSIONES

Para poner fin a este Trabajo, plantearé mis conclusiones en relación con lo expuesto hasta ahora desde tres ópticas distintas, comenzando primero por las principales ausencias que se aprecian en todo este nuevo proceso regulatorio, así:

- Siendo adecuada la mayor concreción en el tiempo de duración de los nombramientos temporales, se echa de menos una mayor previsión, más allá de la expresión “durante el tiempo estrictamente necesario”, para el caso del personal funcionario interino por sustitución, pudiéndose haber introducido una previsión temporal máxima concreta, por ejemplo, un máximo de 3, en sintonía con lo previsto para las vacantes, o 5 años.
- Se echa en falta una mayor concreción de la responsabilidad, por la existencia de situaciones abusivas, del personal titular de los órganos competentes en materia de personal, debiéndose haber llegado incluso a hacerles responsables personalmente por las compensaciones económicas que deban abonarse por el incumplimiento de los plazos máximos de permanencia. Además, y aprovechando el control y seguimiento de la temporalidad que se regula en la DA 2ª de la Ley 20/2021, que se refiere a la remisión al Congreso de un informe anual de seguimiento de la temporalidad en el empleo público, sería aconsejable haber introducido la realización de requerimientos y apercibimientos a las autoridades responsables que, por su inactividad, hayan dejado de adoptar las medidas necesarias para evitar las situaciones abusivas en sus respectivos sectores.
- En cuanto a la regulación de los procesos de estabilización de la Ley 20/2021, puede observarse que lo que se estabiliza son las plazas que los integran, no el personal temporal que las ocupa, este planteamiento, impecable a la vista de la doctrina constitucional antes referida, deja, sin embargo, sin protección específica al personal temporal que se encuentra en una situación de abuso en la contratación temporal sucesiva, tal como alegaba en sus conclusiones la Abogada General del TJUE, Sra. JULIANE KOKOTT (Asuntos acumulados C-103/18 y C-429/18).

Seguidamente me referiré a alguna de las dudas más reseñables que plantea todo este proceso, dudas que, con el tiempo, se verá cómo se van resolviendo, así:

- Habrá que ver la posición del TC, también de los tribunales ordinarios, respecto a los recursos que se interpongan, por las dudas antes expuestas, frente a los procesos de estabilización, especialmente respecto al concurso de méritos.
- No queda claro tampoco si el derecho a compensación económica para el funcionariado temporal que cese por no superar el proceso de estabilización (art. 2) se aplica también a la convocatoria excepcional de estabilización (DA 6ª y 8ª).

- Habrá que ver también si se produce alguna variación en la jurisprudencia del TJUE respecto a las situaciones de abuso en la contratación temporal sucesiva en el ámbito español. En particular, y respecto a la compensación económica, de 20 días por año de servicio, que se establece en caso de incumplimiento del plazo máximo de permanencia, habrá que ver si el TJUE la considera como una medida suficientemente disuasoria, efectiva y proporcionada. O, en el mismo sentido, si se considera igualmente suficiente y proporcionada la compensación económica (art. 2.6) para el funcionariado interino que, acreditando haber estado en una situación de abuso en la contratación temporal, resulte cesado a consecuencia del proceso de estabilización. O cómo se resuelven las dudas que, en su aplicación práctica, pueda plantear el efecto sancionador o disuasorio de las responsabilidades que puedan imponerse por incumplimiento de la Ley.
- Tampoco puede descartarse del todo una evolución en la jurisprudencia estatal que ofrezca más protección, quizá reconociendo algún tipo de compensación o indemnización para el funcionariado temporal en situación abusiva, en especial respecto aquellos que, por haber sido nombrados antes de la entrada en vigor del RD-L 14/2021, no tengan derecho a compensación por incumplimiento de los plazos máximos de permanencia y que, sin derecho a la compensación del art. 2.6, tampoco hayan superado el proceso de estabilización, quedando así ante una situación de evidente desprotección.

Y, finalmente, lo anterior no serviría de nada sino se institucionaliza una adecuada planificación organizativa de los recursos humanos que se evidencie en el constante y adecuado uso de las actuaciones públicas necesarias e imprescindibles para llevar a efecto todas las medidas previstas y, de esta forma, poder alcanzar la anhelada tasa de temporalidad no superior al 8%. Para ello, deberán utilizarse los nombramientos temporales única y exclusivamente para los supuestos previstos y dentro de los plazos concretos establecidos para cada caso. Si se trata de plazas vacantes, se deberá controlar las que se encuentren desempeñadas temporalmente para su oferta y provisión en plazo, mediante procesos selectivos ordinarios de los que también sería aconsejable tomar medidas para su agilización, debiendo vigilarse, corregirse y sancionarse, exigiendo las responsabilidades que procesa, todas las irregularidades que se detecten. Además, independientemente de la existencia de situaciones de crisis, las plazas vacantes, estructurales y dotadas presupuestariamente -por lo que su provisión por personal fijo no tiene porqué suponer gasto añadido-, que sean necesarias -pues en otro caso deberá procederse a su amortización-, deberán ofertarse igualmente, sin recaer nuevamente en la utilización de congelaciones o recortes en las TRE.

De no tomarse las medidas necesarias, la elevada temporalidad del funcionariado de las AA.PP. seguirá siendo, lamentablemente, un *déjà vu* de endémica reiteración.

DOCTRINA**MONOGRAFÍAS**

- FERNÁNDEZ DELPUECH, L. (2015), *Una reconstrucción de los principios de mérito y capacidad en el acceso al empleo público*, Madrid, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 1ª ed.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (2008), *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Valladolid, Lex Nova, 2ª ed.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (2017), *Derecho Administrativo. Parte General*, Madrid, Tecnos, 13ª ed.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (2020), *Régimen jurídico de los funcionarios interinos*, Navarra, Aranzadi, 1ª ed.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (2021), *Derecho de la función pública*, Madrid, Tecnos, 14ª ed.

ARTÍCULOS

- BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ, I. (2020), "Personal interino del Sector Público y nombramientos abusivos a la luz del asunto «Sánchez Ruiz/Fernández Álvarez», en *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. 18, págs. 8-37.
- BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ, I. (21 de diciembre de 2021), "Un encadenamiento de nombramientos interinos abusivos no precipita una indemnización automáticamente (STS\C-A 30/11/21)", en *Una mirada crítica a las relaciones laborales*. <https://ignasibeltran.com/2021/12/21/un-encadenamiento-de-nombramientos-interinos-abusivos-no-precipita-una-indemnizacion-automaticamente-stsc-a-30-11-21/> (Último acceso: 13/05/2022).
- BOLTAINA BOSCH, X. (2021), "Personal temporal en la Administración Pública: soluciones de presente y futuro", en *Documentación Administrativa*, núm. 8, diciembre de 2021, págs. 66-91.
- CASQUEIRO BARREIRO, J. (21 de julio de 2021), "El Gobierno salva por un voto y con cesiones a ERC el decreto para hacer fijos a más interinos", en *El País*. <https://elpais.com/espana/2021-07-21/hacienda-hace-cesiones-a-erc-para-salvar-por-la-minima-el-decreto-de-interinos.html> (Último acceso: 13/05/2022)
- COMELLAS BATET, E. (2018), "La incidencia de la Ley de Presupuestos Generales del Estado en el dimensionamiento de las plantillas locales. Tasas de reposición y procesos de estabilización", en *VI Seminario de actualización jurídica y derecho local*, Girona, 29 de junio de 2018, págs. 1-25.
- FUENTETAJA PASTOR, J. (2020), "La utilización abusiva de los funcionarios interinos ante el Derecho europeo: entre la transformación en funcionarios de carrera y el derecho a indemnización", en *Revista de Administración Pública*, núm. 212, mayo-agosto (2020), págs. 201-230.
- FUENTETAJA PASTOR, J. (2020a), "El funcionario interino: entre la temporalidad y la estabilidad", en *Documentación Administrativa*, núm. 7, enero-diciembre de 2020, págs. 88-103.
- MATEOS MARTÍNEZ, J. (2020), "El derecho a la no discriminación de los funcionarios interinos: estado de la cuestión tras la más reciente jurisprudencia comunitaria", en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 117, Mayo-Agosto 2020, págs. 387-419.
- MELLADO-RUIZ, L. (2021), "Precariedad regulatoria y personal interino: un futuro incierto (en todos los sentidos)", en *Documentación Administrativa*, núm. 8, págs. 92-114.
- ORDÓÑEZ SOLÍS, D. (2019), "Equiparación y abuso en el empleo público temporal. Las soluciones en la jurisprudencia europea y española", en *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 49, septiembre de 2019, págs. 11-41.
- PEÑA MOLINA, M. (8 de julio de 2021), "Un punto de llegada: el Real Decreto-Ley 14/2021, de 6 de julio, de Medidas Urgentes para la Reducción de la Temporalidad en el Empleo Público", en *El Blog de esPúblico*. <https://www.administracionpublica.com/un-punto-de-llegada-el-real-decreto-ley-14-2021-de-6-de-julio-de-medidas-urgentes-para-la-reduccion-de-la-temporalidad-en-el-empleo-publico/> (Último acceso: 13/05/2022).
- RIVERA SÁNCHEZ, J.R. (2018), "La sostenibilidad del empleo temporal en la Administración Pública española", en *Revista Internacional y Comparada de relaciones laborales y derecho del empleo*, vol. 5, núm. 3, julio-septiembre de 2017, págs. 77-102.
- ROSA MORENO, J. (2018), "La temporalidad en la función pública local", en *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, núm. 10, págs. 367-424.

¹⁸⁶ Salvo los últimos 3 elementos enumerados en el Apartado relativo a "Monografías", los demás pueden ser pulsados para acceder al documento vía web.

- SALA FRANCO, T. (2021), "La temporalidad en el empleo público", en *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum*, núm. 1, págs. 49-62.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (2019), "La consagración del funcionario interino indefinido", en *Revista de Administración Pública*, núm. 208, págs. 223-238.

NORMATIVA

INTERNACIONAL

- Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948.
- CONSEJO DE EUROPA (1996), Carta Social Europea (Revisada), Estrasburgo, 3 de mayo de 1996.

DE LA UNIÓN EUROPEA

- Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, de 25 de marzo de 1957 (Versión consolidada 2002). *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, núm. C-325, de 24 de diciembre de 2002, págs. 33-184.
- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, de 25 de marzo de 1957 (Versión consolidada 2016). *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. C-202/47, de 7 de junio de 2016, págs. 47-200.
- Tratado de la Unión Europea, de 7 de febrero de 1992 (Versión consolidada 2016). *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. C-202/13, de 7 de junio de 2016, págs. 13-46.
- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de 7 de diciembre del 2000 (Versión consolidada 2010). *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. C-83, de 30 de marzo de 2010, págs. 389-403.
- Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L-57, de 18 de febrero de 2021.
- Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, núm. L-175, de 10 de julio de 1999.
- COMISIÓN EUROPEA, Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores, de 9 de diciembre de 1989, ISBN 92-826-0971-5.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 31 de mayo de 2018, sobre la respuesta a las peticiones sobre la lucha contra la precariedad y el uso abusivo de los contratos de trabajo de duración determinada (2018/2600(RSP)). *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. C-76, de 9 de marzo de 2020.
- Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España, de 16 de junio de 2021. [COM/2021/322 final].

ESTATAL

- Constitución Española. Boletín Oficial del Estado, 29 de diciembre de 1978, núm. 311.
- Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco. *Boletín Oficial del Estado*, de 22 de diciembre de 1979, núm. 306.
- Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. *Boletín Oficial del Estado*, de 2 de julio de 1985, núm. 157.
- Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública. *Boletín Oficial del Estado*, de 3 de agosto de 1984, núm. 185.
- Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1997. *Boletín Oficial del Estado*, de 31 de diciembre de 1996, núm. 315.
- Ley 65/1997, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1998. *Boletín Oficial del Estado*, de 31 de diciembre de 1997, núm. 313.
- Ley 49/1998, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1999. *Boletín Oficial del Estado*, de 31 de diciembre de 1998, núm. 313.
- Ley 54/1999, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2000. *Boletín Oficial del Estado*, de 30 de diciembre de 1999, núm. 312.
- Ley 13/2000, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2001. *Boletín Oficial del Estado*, de 29 de diciembre del 2000, núm. 312.
- Ley 23/2001, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2002. *Boletín Oficial del Estado*, de 31 de diciembre de 2001, núm. 313.
- Ley 52/2002, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2003. *Boletín Oficial del Estado*, de 31 de diciembre de 2002, núm. 313.

- Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud. *Boletín Oficial del Estado*, de 17 de diciembre de 2003, núm. 301.
- Ley 61/2003, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2004. *Boletín Oficial del Estado*, de 31 de diciembre de 2003, núm. 313.
- Ley 2/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005. *Boletín Oficial del Estado*, de 29 de diciembre de 2004, núm. 313.
- Ley 30/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2006. *Boletín Oficial del Estado*, de 30 de diciembre de 2005, núm. 312.
- Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007. *Boletín Oficial del Estado*, de 29 de diciembre de 2006, núm. 311.
- Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. *Boletín Oficial del Estado*, de 13 de abril de 2007, núm. 89.
- Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008. *Boletín Oficial del Estado*, de 27 de diciembre de 2007, núm. 310.
- Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009. *Boletín Oficial del Estado*, de 24 de diciembre de 2008, núm. 309.
- Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010. *Boletín Oficial del Estado*, de 24 de diciembre de 2009, núm. 309.
- Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011. *Boletín Oficial del Estado*, de 23 de diciembre de 2010, núm. 311.
- Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012. *Boletín Oficial del Estado*, de 30 de junio de 2012, núm. 156.
- Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013. *Boletín Oficial del Estado*, de 28 de diciembre de 2012, núm. 312.
- Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014. *Boletín Oficial del Estado*, de 26 de diciembre de 2013, núm. 309.
- Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015. *Boletín Oficial del Estado*, de 30 de diciembre de 2014, núm. 315.
- Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. *Boletín Oficial del Estado*, de 24 de octubre de 2015, núm. 255.
- Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. *Boletín Oficial del Estado*, de 31 de octubre de 2015, núm. 261.
 - Redacción de 31 de octubre de 2015.
 - Redacción de 29 de diciembre de 2021.
- Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016. *Boletín Oficial del Estado*, de 30 de octubre de 2015, núm. 260.
- Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017. *Boletín Oficial del Estado*, de 28 de junio de 2017, núm. 153.
- Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018. *Boletín Oficial del Estado*, de 4 de julio de 2018, núm. 161.
- Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021. *Boletín Oficial del Estado*, de 31 de diciembre de 2020, núm. 341.
- Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público. *Boletín Oficial del Estado*, de 7 de julio de 2021, núm. 161.
- Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público. *Boletín Oficial del Estado*, de 29 de diciembre de 2021, núm. 312.
- Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022. *Boletín Oficial del Estado*, de 29 de diciembre de 2021, núm. 312.
- 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. *Boletín Oficial del Estado*, de 17 de enero de 1986, núm. 15.
- Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración general del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración general del Estado. *Boletín Oficial del Estado*, de 10 de abril de 1995, núm. 85.
- Instrucción Conjunta de las Secretarías de Estado de Hacienda y Presupuestos y para la Función Pública sobre Procedimiento de Autorización de Contratos de Personal Laboral, Nombramiento de Funcionarios Interinos y de Personal Estatutario Temporal, de 17 de noviembre de 2010.

- “Acuerdo para la mejora del empleo público”, Madrid, de 29 de marzo de 2017.
- 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. *Boletín Oficial del Estado*, de 26 de marzo de 2018, núm. 74.
- Resolución de 16 de noviembre de 2018, de la Secretaría de Estado de Función Pública, por la que se publica el Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Administración Pública, por la que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento. *Boletín Oficial del Estado*, de 17 de noviembre de 2018, núm. 278.
- Resolución de 29 de abril de 2021, de la Subsecretaría (del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital), por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021, por el que se aprueba el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. *Boletín Oficial del Estado*, de 30 de abril de 2021, núm. 103.
- “Acuerdo sobre el plan de choque para reducir la temporalidad en las Administraciones Públicas”, Madrid, de 5 de julio de 2021.
- Resolución de la Secretaría de Estado de Función Pública sobre las orientaciones para la puesta en marcha de los procesos de estabilización derivados de la ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, de 1 de abril de 2022.

AUTONÓMICA

- Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca. *Boletín Oficial del País Vasco*, de 28 de julio de 1989, núm. 144.
- Proyecto de Ley de Empleo Público Vasco. Eusko Legebiltzarra - Parlamento Vasco. 07.07.2021/Presentación de la iniciativa (R.E. 2021/5643).

JURISPRUDENCIA

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 5 de febrero de 1963, Asunto 26/62, van Gend & Loos. [ECLI:EU:C:1963:1].
- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 13 de septiembre de 2007, C-307/05, del Cerro Alonso. [ECLI:EU:C:2007:509].
- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 8 de septiembre de 2011, C-177/10, Rosado Santana. [ECLI:EU:C:2011:557].
- Auto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 9 de febrero de 2012, C-556/11, Lorenzo Martínez. [ECLI:EU:C:2012:67].
- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 13 de marzo de 2014, C-190/13, Márquez Samohano. [ECLI:EU:C:2014:146].
- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 14 de septiembre de 2016, C-16/15, Pérez López. [ECLI:EU:C:2016:679].
- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 14 de septiembre de 2016, Asuntos acumulados C-184/15, Martínez Andrés, y C-197/15, Castrejana López. [ECLI:EU:C:2016:680].
- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 14 de septiembre de 2016, de Diego Porras. [ECLI:EU:C:2016:683].
- Auto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 21 de septiembre de 2016, C-631/15, Álvarez Santirso. [ECLI:EU:C:2016:725].
- Auto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 9 de febrero de 2017, C-443/16, Rodrigo Sanz. [ECLI:EU:C:2017:109].
- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 20 de diciembre de 2017, C-158/16, Vega González. [ECLI:EU:C:2017:1014].
- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 21 de noviembre de 2018, C-619/17, de Diego Porras. [ECLI:EU:C:2018:936].
- Conclusiones de la Abogada General, Sra. JULIANE KOKOTT, de 17 de octubre de 2019. Asuntos acumulados C-103/18, Sánchez Ruiz, y C-429/18, Fernández Álvarez y Otras. [ECLI:EU:C:2019:874].
- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 19 de marzo de 2020, Asuntos acumulados C-103/18, Sánchez Ruiz, y C-429/18, Fernández Álvarez y Otras. [ECLI:EU:C:2020:219].
- Auto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 30 de septiembre de 2020, C-135/20, JS. [ECLI:UE:C:2020:760].

- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 3 de junio de 2021, C-726/19, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario. [ECLI:EU:C:2021:439].

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 99/1987, de 11 de junio de 1987. *Boletín Oficial del Estado*, de 26 de junio de 1987, núm. 152. [BOE-T-1987-14852].
- Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 10/1989, de 24 de enero de 1989. *Boletín Oficial del Estado*, de 20 de febrero de 1989, núm. 43. [BOE-T-1989-4051].
- Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 67/1989, de 18 de abril de 1989. *Boletín Oficial del Estado*, de 19 de mayo de 1989, núm. 119. [BOE-T-1989-11443].
- Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 27/1991, de 14 de febrero de 1991. *Boletín Oficial del Estado*, de 15 de marzo de 1991, núm. 64. [BOE-T-1991-7038].
- Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 185/1994, de 20 de junio de 1994. *Boletín Oficial del Estado*, de 26 de julio de 1994, núm. 177. [BOE-T-1994-17491].
- Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 12/1999, de 11 de febrero de 1999. *Boletín Oficial del Estado*, de 17 de marzo de 1999, núm. 65. [BOE-T-1999-6357].
- Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 240/1999, de 20 de diciembre de 1999. *Boletín Oficial del Estado*, de 20 de enero de 2000, núm. 17. [BOE-T-2000-1182].
- Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 203/2000, de 24 de julio del 2000. *Boletín Oficial del Estado*, de 24 de agosto de 2000, núm. 203. [BOE-T-2000-15926].
- Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 37/2002, de 14 de febrero de 2002. *Boletín Oficial del Estado*, de 14 de marzo de 2002, núm. 63. [BOE-T-2002-5095].
- Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 107/2003, de 2 de junio de 2003. *Boletín Oficial del Estado*, de 1 de julio de 2003, núm. 156. [BOE-T-2003-13018].
- Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 130/2009, de 1 de junio de 2009. *Boletín Oficial del Estado*, de 2 de julio de 2009, núm. 159. [BOE-A-2009-10986].
- Sentencia del Tribunal Constitucional, núm. 27/2012, de 1 de marzo de 2012. *Boletín Oficial del Estado*, de 28 de marzo de 2012, núm. 75. [BOE-A-2012-4319].

TRIBUNAL SUPREMO

- Sentencia del Tribunal Supremo, núm. 6524/2009 (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 7ª), de 14 de octubre de 2009 (recurso núm. 1262/2006). [ECLI:ES:TS:2009:6524].
- Sentencia del Tribunal Supremo, núm. 257/2017 (Sala de lo Social, Sección 911ª), de 28 de marzo de 2017 (recurso núm. 1664/2015). [ECLI:ES:TS:2017:1414].
- Sentencia del Tribunal Supremo, núm. 421/2017 (Sala de lo Social, Sección 1ª), de 12 de mayo de 2017 (recurso núm. 1717/2015). [ECLI:ES:TS:2017:2195].
- Sentencia del Tribunal Supremo, núm. 1425/2018 (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª), de 26 de septiembre de 2018 (recurso núm. 785/2017). [ECLI:ES:TS:2018:3250].
- Sentencia del Tribunal Supremo, núm. 1426/2018 (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª), de 26 de septiembre de 2018 (recurso núm. 1305/2017). [ECLI:ES:TS:2018:3251].
- Sentencia del Tribunal Supremo, núm. 1202/2020 (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª), de 24 de septiembre de 2020 (recurso núm. 2302/2018). [ECLI:ES:TS:2020:2971].
- Sentencia del Tribunal Supremo, núm. 1401/2021 (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª), de 30 de noviembre de 2021 (recurso núm. 6302/2018). [ECLI:ES:TS:2021:4532].
- Sentencia del Tribunal Supremo, núm. 1409/2021 (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª), de 1 de diciembre de 2021 (recurso núm. 7494/2019). [ECLI:ES:TS:2021:4528].
- Sentencia del Tribunal Supremo, núm. 1415/2021 (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª), de 1 de diciembre de 2021 (recurso núm. 7068/2018). [ECLI:ES:TS:2021:4533].
- Sentencia del Tribunal Supremo, núm. 1452/2021 (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª), de 10 de diciembre de 2021 (recurso núm. 3989/2019). [ECLI:ES:TS:2021:4737].

TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA

- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, núm. 608/2016 (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª), de 12 de diciembre de 2016 (recurso núm. 735/2016). [ECLI:ES:TSJPV:2016:3979].
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, núm. 618/2016 (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª), de 12 de diciembre de 2016 (recurso núm. 625/2013). [ECLI:ES:TSJPV:2016:3488].

- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Valladolid), núm. 1445/2017 (sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª), de 22 de diciembre de 2017 (recurso núm. 485/2017). [ECLI:ES:TSJCL:2017:4094].
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, núm. 171/2018 (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 7ª), de 15 de marzo de 2018 (recurso núm. 322/2017) [ECLI:ES:TSJM:2018:3406].
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Valladolid), núm. 625/2020 (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª), de 12 de junio de 2020 (recurso núm. 6/2020). [ECLI:ES:TSJCL:2020:2140].
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, núm. 201/2020 (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª), de 15 de junio de 2020 (recurso núm. 187/2019). [ECLI:ES:TSJAR:2020:735].
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, núm. 205/2020 (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª), de 16 de junio de 2020 (recurso núm. 266/2019). [ECLI:ES:TSJAR:2020:712].
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Valladolid), núm. 652/2020 (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª), de 18 de junio de 2020 (recurso núm. 553/2019). [ECLI:ES:TSJCL:2020:2155].
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Granada), núm. 1878/2020 (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª), de 30 de junio de 2020 (recurso núm. 933/2017). [ECLI:ES:TSJAND:2020:6791].
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Valencia), núm. 371/2021 (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª), de 19 de mayo de 2021 (recurso núm. 315/2020). [ECLI:ES:TSJCV:2021:3645].
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (Santa Cruz de Tenerife), núm. 155/2021 (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª), de 21 de mayo de 2021 (recurso núm. 34/2021). [ECLI:ES:TSJICAN:2021:1448].
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (Santa Cruz de Tenerife), núm. 156/2021 (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª), de 21 de mayo de 2021 (recurso núm. 62/2021). [ECLI:ES:TSJICAN:2021:1450].
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, núm. 269/2021 (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª), de 25 de octubre de 2021 (recurso núm. 316/2020). [ECLI:ES:TSJCANT:2021:813].
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, núm. 28/2022 (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 8ª), de 19 de enero de 2022 (recurso núm. 1743/2020). [ECLI:ES:TSJM:2022:494].

JUZGADOS

- Sentencia del Juzgado de los Contencioso-administrativo núm. 4 de Alicante, núm. 252/2020, de 8 de junio de 2020 (recurso núm. 813/2019). [ECLI:ES:JCA:2020:1352].
- Sentencia del Juzgado de los Contencioso-administrativo núm. 32 de Madrid, núm. 289/2021, de 21 de octubre de 2021 (recurso núm. 205/2020). [ECLI:ES:JCA:2021:3141].

OTROS DOCUMENTOS

- Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas del Registro Central de Personal, de julio de 2021.
- “Criterios comunes para la aplicación del proceso de estabilización derivado de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2017”, de la Secretaría de Estado de Función Pública del Ministerio de Hacienda y Función Pública, febrero de 2018.
- “Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente”. Congreso de los diputados, 21 de julio de 2021, núm. 117, pág. 40-60.
- Instituto Nacional de Estadística. “Asalariados del sector público por tipo de contrato o relación laboral, sexo y grupo de edad”, del primer trimestre de 2022.
- Instituto Vasco de Estadística/Euskal Estatistika Erakundea, “Personas empleadas en las administraciones públicas vascas a 1 de enero [de 2022] por organismos, relación de empleo y periodo”.
- Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de abril de 2021.
- Resolución adoptada por el Defensor del Pueblo con motivo de la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 2, la Disposición Adicional Sexta y la Disposición Adicional Octava de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público. Madrid, 24 de marzo de 2022.