

# EL ABUSO DE LA TEMPORALIDAD EN EL EMPLEO PÚBLICO: MEDIDAS PREVENTIVAS Y SANCIONADORAS EN LA LEY 20/2021 (\*)

SERGIO DIEGO GARCÍA

Secretario general del Ayuntamiento de Calatayud

*SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.– II. LA DIRECTIVA 1999/70/CE DEL CONSEJO, DE 28 DE JUNIO DE 1999, RELATIVA AL ACUERDO MARCO DE LA CES, LA UNICE Y EL CEEP SOBRE EL TRABAJO DE DURACIÓN DETERMINADA.– III. EL TRADICIONAL ESCENARIO DE AUSENCIA DE MEDIDAS PREVENTIVAS Y SANCIONADORAS DEL ABUSO DE LA TEMPORALIDAD EN EL SISTEMA ESPAÑOL DE EMPLEO PÚBLICO: 1. La indeterminación de la duración máxima de las relaciones de empleo temporales: la oferta de empleo público y la «tasa de reposición de efectivos». 2. Las medidas sancionadoras de los abusos: entre la insuficiencia y la ausencia. 3. El intento fallido de dar una respuesta judicial a la problemática del abuso de la temporalidad. 4. La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 3 junio 2021 (asunto IMIDRA).– IV. LA LEY 20/2021, DE 28 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS URGENTES PARA LA REDUCCIÓN DE LA TEMPORALIDAD EN EL EMPLEO PÚBLICO: 1. Medidas en materia de duración máxima de los nombramientos de funcionarios interinos. 2. Medidas sancionadoras del abuso de la temporalidad: A) Responsabilidades por las irregularidades en materia de temporalidad. B) Nulidad de pleno derecho de las actuaciones que impliquen incumplimiento de los plazos máximos de permanencia. C) Compensaciones a los empleados afectados por el incumplimiento de los plazos máximos de permanencia. 3. Los procesos de estabilización de empleo temporal.– V. CONCLUSIONES. VI.– BIBLIOGRAFÍA.*

*RESUMEN:* El presente trabajo tiene por objeto efectuar una aproximación al fenómeno del abuso de la temporalidad en el empleo público. El autor parte de la premisa de que el Derecho español del empleo público se ha caracterizado tradicionalmente por la insuficiencia de las medidas preventivas y sancionadoras de los abusos, con incumplimiento de las obligaciones derivadas de la Directiva 1999/70/CE. La imposibilidad de resolver esta contradicción a través de la labor interpretativa de los tribunales ha propiciado la aprobación de la reciente legislación de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público. Esta reforma será objeto de un análisis crítico, en el que se concluirá su insuficiencia para dar una solución definitiva a esta problemática.

*Palabras clave:* empleo público; función pública; empleo temporal; funcionarios interinos; abusos; directiva 1999/70/CE; medidas preventivas; medidas sancionadoras.

---

(\*) Trabajo recibido en esta REVISTA con fecha 11/07/2022 y evaluado favorablemente para su publicación el 26/11/2022.

*ABSTRACT: The purpose of this paper is to make an approximation to the phenomenon of abuse of temporality in public employment. The author starts from the premise that the Spanish law of public employment has traditionally been characterized by the insufficiency of preventive and sanctioning measures for abuses, with breach of the obligations derived from Directive 1999/70/CE. The impossibility of resolving this contradiction through the interpretive work of the courts has led to the approval of recent legislation on urgent measures to reduce temporality in public employment. This reform will be the object of a critical analysis, in which its insufficiency to provide a definitive solution to this problem will be concluded.*

*Key words: public employment; civil service; temporary employment; temporary civil servants; abuses; directive 1999/70/ec; preventive measures; sanctioning measures.*

## I. INTRODUCCIÓN

El porcentaje de empleados temporales en el sector público alcanzó su máximo histórico en el primer trimestre de 2022, situándose en un 32,49 % del total de asalariados de dicho sector; porcentaje que supera ampliamente al correspondiente a la temporalidad del sector privado, que se vio reducido hasta un 22,07% en el mismo trimestre (1).

La temporalidad en el empleo público no afecta del mismo modo al conjunto de empleados de dicho sector, siendo una característica especialmente acusada en el caso de mujeres y jóvenes (2).

La inestabilidad laboral en el sector público, no sólo se traduce en unas menores perspectivas de desarrollo económico y personal de los empleados afectados. También tiene un impacto directo en la calidad de los servicios públicos, debido a las menores exigencias y capacidad de atracción de talento de los procesos de selección de personal no permanente en las Administraciones públicas. Y pone en riesgo la adecuación de la actividad administrativa a sus principios rectores, dada la menor protección jurídica de que goza la actuación de los empleados públicos temporales, que ha de estar guiada —al igual que en el caso del personal funcionario de carrera y laboral fijo— por los principios legalidad, objetividad e imparcialidad (3).

Las causas de este fenómeno son complejas y no siempre de índole jurídica, en ocasiones relacionadas con el mapa territorial de los servicios públicos o con las condiciones de desempeño y retribuciones asociadas a los diversos

---

(1) Fuente: Encuesta de Población Activa (INE).

(2) *Ibídem*.

(3) Véase el artículo 53.2 de 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.

puestos de trabajo (4). Esto no obstante, las diferentes opciones escogidas por el legislador para la articulación del régimen jurídico del empleo público pueden operar como instrumento dirigido a limitar el recurso a relaciones de empleo de carácter temporal o, por el contrario, pueden incentivar el uso e, incluso, el abuso de las mismas.

El sistema normativo español en materia de empleo público se ha caracterizado tradicionalmente por su carencia de medidas preventivas y sancionadoras del abuso de la temporalidad, con incumplimiento de las obligaciones derivadas de la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada.

Los órganos jurisdiccionales españoles han sido conscientes de la situación de falta de acomodo de la legislación nacional a la citada directiva, planteando numerosas cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). Pero la posibilidad de solventar la contradicción indicada mediante la interpretación judicial de la normativa interna a la luz del ordenamiento comunitario terminó alcanzando un punto muerto (MORATE MARTÍN 2021: 78) o un callejón sin salida (FUENTETAJADA PASTOR 2020: 214), especialmente en lo que se refiere al ámbito de la función pública.

Adicionalmente, la labor de la doctrina judicial, en algunas ocasiones, lejos de ayudar a resolver la controversia descrita, ha contribuido a desactivar las escasas medidas preventivas y sancionadoras de los abusos que podían haberse deducido de interpretaciones diversas de la normativa española; en particular, en lo que se refiere a la institución de la oferta de empleo público.

En este contexto, parecía inevitable una intervención legislativa que se materializó por el legislador de urgencia a través del Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, cuya tramitación como proyecto de ley dio lugar a la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.

Esta reforma del sistema de empleo público introduce novedosas medidas preventivas y sancionadoras del abuso de la temporalidad, dando cumplimiento a las exigencias de la Directiva 1999/70/CE. Pero rehúye enfrentarse a determinadas instituciones y técnicas como la oferta de empleo público y la «tasa de reposición de efectivos», cuya configuración ha sido identificada de forma unánime como causa relevante de esta problemática (5).

---

(4) Así se desprende, por ejemplo, del Informe núm. 1032 del Tribunal de Cuentas «Informe de fiscalización de las retribuciones y de la gestión de los sistemas de provisión y promoción de los puestos de la intervención de las Entidades Locales».

(5) El papel que desempeña de la oferta de empleo público dentro de la problemática de la temporalidad se pone de relieve en el Informe del Consejo Económico y Social 3/2004

## **II. LA DIRECTIVA 1999/70/CE DEL CONSEJO, DE 28 DE JUNIO DE 1999, RELATIVA AL ACUERDO MARCO DE LA CES, LA UNICE Y EL CEEP SOBRE EL TRABAJO DE DURACIÓN DETERMINADA**

El Tratado de Maastricht de 1992 incorporó un Protocolo de Política Social, firmado por todos los Estados miembros a excepción del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, cuyo acuerdo anexo establecía la posibilidad de que los interlocutores sociales en el ámbito comunitario alcanzasen acuerdos sobre materias en las que la Comisión estimara conveniente una acción comunitaria, y que dichos acuerdos pudieran ser aplicados sobre la base de una decisión del Consejo, a propuesta de la Comisión.

Este procedimiento fue el empleado para la negociación del Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada, aprobado por dichas organizaciones el 18 de marzo de 1999, las cuales transmitieron a la Comisión su petición conjunta de aplicar el mencionado Acuerdo marco en la forma indicada. La decisión fue articulada mediante la Directiva 1999/70/CE, de acuerdo con el artículo 249 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

Los objetivos del Acuerdo Marco —según reza su cláusula 1— son dos:

- a) Mejorar la calidad del trabajo de duración determinada garantizando el respeto al principio de no discriminación.
- b) Establecer un marco para evitar los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada.

El primero de estos objetivos se desarrolla en la cláusula 4, según la cual «por lo que respecta a las condiciones de trabajo no podrá tratarse a los trabajadores con un contrato de duración determinada de una manera menos favorable que a los trabajadores fijos comparables por el mero hecho de tener un contrato de duración determinada, a menos que se justifique un trato diferente por razones objetivas».

Por lo que refiere al objetivo de establecimiento de un marco para evitar los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada, su articulación se efectúa en la cláusula 5 que —bajo el epígrafe «medidas destinadas a evitar la utilización abusiva»— ordena a los Estados miembros, cuando no existan medidas legales equivalentes para prevenir los abusos, la introducción de una o varias de las siguientes medidas:

---

«La temporalidad en el empleo en el Sector Público», o en el Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, de 25 de abril de 2005. También se analiza en los trabajos de SÁNCHEZ MORÓN (2012: 389), SERRANO PASCUAL (2016: 278), FONDEVILA ANTOLÍN (2018: 64), GONZÁLEZ LÓPEZ (2019: 85), ROSA MORENO (2019: 388), MORATE MARTÍN (2021: 74), entre otros muchos.

- 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.

Adicionalmente, dichos Estados miembros han de determinar —en cumplimiento de la referida cláusula— en qué condiciones los contratos de trabajo o relaciones laborales de duración determinada:

- a) se considerarán sucesivos;
- b) se considerarán celebrados por tiempo indefinido.

En cuanto al ámbito de aplicación del Acuerdo marco, no se establece ninguna exclusión o excepción para los contratos de duración determinada suscritos por entidades del sector público, tal y como se declaró por el TJUE en el asunto *Adeneler* (6). En el caso español, quedarían comprendidos bajo la cobertura de la Directiva no sólo los trabajadores ligados a la Administración con vínculo laboral de duración determinada, sino también el personal temporal en régimen de derecho administrativo (7).

El TJUE ha reconocido el efecto directo de cláusula 4 del Acuerdo marco —relativa al principio de no discriminación— en el asunto *Impact* (8), en la medida en que «prohíbe de manera general y en términos inequívocos cualquier diferencia de trato no justificada objetivamente respecto a los trabajadores con contratos de duración determinada por lo que se refiere a las condiciones de trabajo». En sentido contrario, la misma sentencia ha negado que la cláusula 5 (Medidas destinadas a evitar la utilización abusiva) sea lo suficientemente incondicional y precisa para tener efecto directo, habida cuenta de que «conforme a esta disposición corresponde a los Estados miembros la facultad de apreciar si recurren, a tal fin, a una o varias de las medidas enunciadas en esta cláusula o incluso a medidas legales existentes equivalentes».

Pero la ausencia de efecto directo de la cláusula 5 no significa que no pueda deducirse ninguna consecuencia jurídica de la falta de trasposición o trasposición inadecuada de su contenido, en virtud de los principios de efectividad y de equivalencia. De modo que «a falta de normativa de la Unión en la materia, las modalidades de aplicación de tales normas, que deben ser determinadas por el ordenamiento jurídico interno de los Estados miembros en virtud del principio de autonomía de procedimiento de éstos, no deben sin

---

(6) STJUE de 4 de julio de 2006 (C-212/04).

(7) STJUE de 13 de septiembre de 2007 (C-307/05); STJUE de 22 de diciembre de 2010 (C-444/09 y C-456/09); STJUE de 9 de julio de 2015 (C-177/14).

(8) STJUE de 15 de abril de 2008 (C-268/06).

embargo 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)» (9).

En virtud de estos principios, los tribunales españoles han pretendido deducir del Derecho europeo una serie de consecuencias para las situaciones de abuso de la temporalidad en el ámbito del empleo público, planteando una serie de cuestiones prejudiciales que —como indica FUENTETAJADA PASTOR (2020: 205)— «han pretendido intencionadamente desbordar el ordenamiento interno al amparo del derecho europeo».

La incorporación de la Directiva 1999/70/CE al ordenamiento interno español tuvo lugar a través de la Ley 12/2001, de 9 de julio, de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad —tal y como expresa el último párrafo de la exposición de motivos de este texto legal, en cumplimiento del último párrafo del artículo 2 de la Directiva (10)—.

Antes de la reforma operada mediante el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (TRLET), contemplaba la duración máxima de los contratos por obra o servicio determinado y circunstancias del mercado, acumulación de tareas o exceso de pedidos. Respecto del contrato de interinidad por sustitución, el Real Decreto 2720/1998, de 18 de diciembre, hacía coincidir su duración con la ausencia del trabajador sustituido con derecho a la reserva del puesto de trabajo; en el contrato de interinidad por vacante, con la del proceso de selección o promoción para la cobertura definitiva del puesto, sin que pudiera ser superior a tres meses, ni celebrarse un nuevo contrato con el mismo objeto una vez superada dicha duración máxima (11).

La consecuencia jurídica establecida legalmente para los supuestos de celebración de contratos temporales en fraude de ley o de sucesión de contratos de esta naturaleza más allá de los límites establecidos en la norma era la conversión de la relación laboral en indefinida.

Puede afirmarse, por tanto, que la legislación española aplicable a los asalariados del sector privado contemplaba medidas preventivas y sancionadoras respecto del abuso de la temporalidad.

(9) STJUE de 14 de septiembre de 2016 (C-184/15 y C-197/15), entre otras.

(10) «Cuando los Estados miembros adopten las disposiciones contempladas en el apartado 1, éstas harán referencia a la presente Directiva o irán acompañadas de dicha referencia en su publicación oficial. Los Estados miembros establecerán las modalidades de la mencionada referencia».

(11) Art. 4 del Real Decreto 2720/1998, de 18 de diciembre, por el que se desarrolla el artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores en materia de contratos de duración determinada.

### **III. EL TRADICIONAL ESCENARIO DE AUSENCIA DE MEDIDAS PREVENTIVAS Y SANCIONADORAS DEL ABUSO DE LA TEMPORALIDAD EN EL SISTEMA ESPAÑOL DE EMPLEO PÚBLICO**

#### **1. La indeterminación de la duración máxima de las relaciones de empleo temporales: la oferta de empleo público y la «tasa de reposición de efectivos»**

La situación en el sector público era diferente a la expuesta, tanto en lo que respecta al personal funcionario como al personal laboral. En relación con éste último, si bien resultaban aplicables los límites comunes establecidos en el artículo 15 del TRLET para los contratos de duración determinada (12), el artículo 4.2 b) del Real Decreto 2720/1998, de 18 de diciembre, exceptuaba expresamente a los contratos de interinidad por vacante del plazo máximo de 3 meses previsto con carácter general para los procesos de selección o promoción para la cobertura definitiva de los puestos. Esta especialidad, unida a la articulación legal de la oferta de empleo público, tenía como consecuencia un alto grado de indeterminación en la duración máxima de esta modalidad contractual en el sector público.

En el caso del personal funcionario sujeto al Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), el artículo 10 de este texto legal —en su redacción original— establecía una serie de modalidades para el nombramiento de funcionarios interinos, condicionadas todas ellas a la existencia de razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia.

La finalización de la relación de empleo de los funcionarios interinos se conectaba —con carácter adicional a los motivos propios de la extinción del vínculo de los funcionarios de carrera— a la finalización de la causa que hubiera dado lugar a su nombramiento.

Por lo que se refiere a la modalidad de interinidad por vacante, el apartado 4º del precepto legal citado ordenaba la inclusión de las plazas vacantes en la oferta de empleo correspondiente al ejercicio en que se producía su nombramiento y, si no fuera posible, en la siguiente, salvo que se decidiese su amortización.

Esta previsión legal, unida al establecimiento —en el artículo 70.1 del EBEP— de un plazo máximo de tres años para el desarrollo de los procesos selectivos en ejecución de la oferta de empleo público, podría haber operado como una limitación a la duración máxima de las relaciones de empleo de carácter temporal. Pero la figura de la «tasa de reposición de efectivos» junto

---

(12) Con las especialidades previstas en la Disposición Adicional Decimoquinta del citado texto legal en su redacción previa a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre.

a la interpretación de la jurisprudencia sobre los efectos de la superación de estos plazos, han venido en la práctica a suspender —al menos de forma parcial— la virtualidad de este precepto.

La primera ley de presupuestos generales del Estado aprobada tras la entrada en vigor del EBEP, introdujo una importante novedad que ha de valorarse negativamente, en la medida en que implicaba desactivar el mandato legal comentado el primer año de su vigencia —tal y como advirtió SERRANO PASCUAL (2016: 277)—. De forma similar a las anteriores normas presupuestarias, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008 preceptuaba la obligatoria inclusión en las ofertas de las plazas desempeñadas por personal interino en el ejercicio anterior, dentro del límite del cien por cien de la tasa de reposición (13). Pero —a diferencia de aquéllas— no facultaba para ofertar, adicionalmente a dicha tasa de reposición, las plazas cubiertas de forma interina en ejercicios precedentes. De modo que la inclusión de las plazas correspondientes a personal interno con mayor antigüedad únicamente sería posible dentro del citado límite.

La circunstancia de que la totalidad de las plazas objeto de cobertura interina computasen a efectos del cumplimiento del límite determinado por la aplicación de la «tasa de reposición de efectivos», propició el incumplimiento de la obligación de ofertar dichas plazas —tal y como explica SÁNCHEZ MORÓN (2012: 389)—.

El Tribunal Supremo, en su Sentencia de 29 de Octubre 2010 (14), anuló la Oferta de Empleo Público del Gobierno de Aragón del año 2007, por incumplimiento del mandato de inclusión de las plazas cubiertas interinamente contenido en el artículo 10.4 del EBEP y en la legislación de función pública aragonesa. Esta resolución judicial fue objeto de valoraciones positivas, entendiendo que de la misma derivaba la obligación de ofertar las plazas ocupadas por personal interino con independencia de las limitaciones contenidas en las leyes de presupuestos generales del Estado (15). Sin embargo, en posteriores pronunciamientos en los que el Tribunal Supremo analizó esta cuestión ofreció soluciones opuestas a la deducida de su resolución del año 2010, admitiendo la prevalencia de las limitaciones a la incorporación de personal de nuevo ingreso contenidas en las normas presupuestarias, sobre la obligación de ofertar las plazas correspondientes a funcionarios interinos (16).

---

(13) Art. 23 Uno de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008.

(14) STS (C/A) de 29 Octubre de 2010 (Rec. 2210/2007).

(15) En este sentido, SÁNCHEZ MORÓN (2012: 390) o SERRANO PASCUAL (2014: 191).

(16) STS (C/A) de 20 de noviembre de 2013 (Rec. 44/2013); STS (C/A) de 2 de diciembre de 2015 (Rec. 401/2014).



El establecimiento de un plazo máximo para la ejecución de la oferta de empleo público tampoco ha servido como medida preventiva de los abusos, dada la interpretación que se ha dado a los efectos del incumplimiento de este plazo.

El artículo 70.1 del EBEP —apartándose de la recomendación de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público (17)— introdujo en su último inciso la exigencia de que la ejecución de la oferta de empleo público o instrumento similar fuera objeto de desarrollo dentro del plazo improrrogable de tres años.

Sobre el incumplimiento del plazo máximo de tres años la doctrina se inclinó mayoritariamente por su consideración como una irregularidad no invalidante (ARROYO YANES 2016: 111) (CAVAS MARTÍNEZ 2017: 5).

El Tribunal Supremo se pronunció sobre esta cuestión en Sentencia de 10 de diciembre de 2018 (18), en la que interpretó que el plazo de tres años para el desarrollo de las ofertas de empleo público tenía carácter esencial e invalidante respecto de los procesos selectivos convocados una vez transcurrido dicho plazo. Esta posición ha sido reiterada en posteriores resoluciones (19).

Como indica GONZÁLEZ LÓPEZ (2019: 74), este criterio imposibilita cualquier posibilidad de impugnación del incumplimiento de la obligación de convocar los procesos selectivos en ejecución de las ofertas de empleo público, «ya que el inicio del plazo de reclamación contra la inactividad comenzará justamente al finalizar el plazo de tres años para ejecutar la oferta». Desde la óptica de las medidas preventivas del abuso de la temporalidad, esta interpretación acentúa la situación de inadecuación de la normativa española a la Directiva 1999/70/CE, habida cuenta de que, aún incluidas las plazas desempeñadas por personal temporal en las correspondientes ofertas de empleo público, no existe ninguna garantía de que los correspondientes procesos de selección vayan a ser puestos en marcha, ni posibilidad alguna de reacción de los perjudicados ante la falta de convocatoria de estos procesos.

## **2. Las medidas sancionadoras de los abusos: entre la insuficiencia y la ausencia**

Si la trasposición de la Directiva era más que cuestionable respecto de la introducción de medidas preventivas de los abusos, en lo que se refiere a

---

(17) Dicha Comisión era partidaria de que los plazos máximos para el desarrollo de los procesos fueran fijados en las leyes de desarrollo y no en el propio Estatuto.

(18) STS (C/A) de 10 de diciembre de 2018 (Rec. 129/2016).

(19) STS (C/A) de 21 de mayo de 2019 (Rec. 209/2016); STS (C/A) de 12 de diciembre de 2019 (Rec. 3554/2017).

las medidas sancionadoras de dichos abusos el incumplimiento del Acuerdo marco resultaba aún más patente.

En el caso del personal laboral temporal, la conversión de la relación laboral en indefinida —establecida con carácter general como consecuencia jurídica para los supuestos de abuso— encontró importantes obstáculos aplicativos en el ámbito del empleo público, habida cuenta de que el acceso a éste se efectúa a través de procesos selectivos ajustados a los principios de publicidad, igualdad, mérito y capacidad. Lo que dio lugar a la creación jurisprudencial de la problemática figura del indefinido no fijo.

El Tribunal Supremo, en Sentencias de 14 de julio y 15 de julio de 2014 (20), admitió que la consecuencia de la superación del plazo para la ejecución de las ofertas de empleo público —determinado por el repetido artículo 70.1 del EBEP— había de ser la conversión de la relación de interinidad en la propia de los trabajadores indefinidos no fijos. Pero este criterio fue rectificado en Sentencia de 24 de abril de 2019 (21) en la que se declaró que «el plazo de tres años no puede operar de modo automático».

En posteriores pronunciamientos, el Tribunal Supremo ha considerado relevantes las limitaciones a las ofertas de empleo público contenidas en las normas presupuestarias a efectos de rechazar la conversión de contratos de interinidad por vacante en indefinidos no fijos, pese a la superación del plazo señalado (22).

Adicionalmente, y siguiendo el criterio expresado por el TJUE (asunto *Baldomero Martín* (23), entre otros), tanto la Sala Tercera como la Cuarta no apreciaron la existencia de abusos en los casos en los que los empleados públicos temporales hubieran sido objeto de una única contratación o nombramiento de interinidad, al no existir una sucesión de contratos temporales a los efectos de la cláusula 5 del Acuerdo marco (24).

En el caso del personal en régimen de Derecho administrativo, el incumplimiento de este aspecto de la cláusula 5 del Acuerdo marco era absoluto, al no incluirse en el EBEP, ni deducirse de norma alguna aplicable a este tipo de personal, ninguna consecuencia jurídica para los supuestos de sucesión fraudulenta de nombramientos de interinidad más allá de los límites previstos

(20) STSs (Soc) de 14 y 15 de julio de 2014 (Recs. 1847/2013 y 2047/2013).

(21) STS (Soc) de 24 de abril de 2019 (Rec. 1001/2017).

(22) STS (Soc) de 22 mayo de 2019 (Rec. 2469/2018); STS (Soc) de 31 de mayo de 2019 (Rec. 4420/2017), entre otras.

(23) SJUE de 22 de enero de 2020 (C-177/18).

(24) STS (C/A) de 28 de mayo de 2020 (Rec. 5801/2017); STS (C/A) de 24 de septiembre de 2020 (Rec. 2302/2018); STS (Soc) de 9 de junio de 2020 (Rec. 4845/2018); STS (Soc) de 10 de junio de 2020 (Rec. 2088/2018), entre otras.

legalmente (FERNÁNDEZ GRACIA 2021: 34), o de demora —cualquiera que fuera su entidad— en la provisión definitiva de los puestos de trabajo desempeñados por personal temporal.

### **3. El intento fallido de dar una respuesta judicial a la problemática del abuso de la temporalidad**

La ausencia de una clara articulación normativa de medidas preventivas y sancionadoras del abuso de la temporalidad en el ámbito del empleo público ha provocado que las consecuencias jurídicas de las actuaciones abusivas o fraudulentas hayan sido deducidas fundamentalmente de la actividad interpretativa de los tribunales.

Algunas de estas soluciones de creación judicial se han pretendido extraer de las exigencias derivadas de la Directiva 1999/70/CE y de las orientaciones ofrecidas por el TJUE. En otros casos, las reacciones a las situaciones de abuso se han diseñado inicialmente sobre la exclusiva base del Derecho interno, pero su evolución posterior se ha visto influida por la normativa y jurisprudencia comunitarias (25).

El TJUE parte de la premisa de que la cláusula 5 del Acuerdo marco impone la existencia de medidas preventivas y sancionadoras del abuso de la temporalidad y que, en ausencia de las mismas, corresponde a las autoridades nacionales adoptar las medidas apropiadas para hacer frente a dicha situación. Estas medidas no sólo deben ser proporcionadas, sino también lo bastante efectivas y disuasorias como para garantizar la plena eficacia de las normas adoptadas en aplicación del Acuerdo marco (26). Pero ninguna de las respuestas ofrecidas por los órganos jurisdiccionales ha resultado satisfactoria.

La declaración de personal indefinido no fijo ha sido la consecuencia establecida tradicionalmente por los órganos del orden jurisdiccional social para los casos de irregularidades en materia de contratación laboral. Pero su extensión al ámbito de la función pública, fue rechazada por el Tribunal Supremo en sus Sentencias de 26 de noviembre de 2018 (27), en las que se sustituyó dicha consecuencia por la subsistencia de la relación de empleo, hasta que la Administración cumpla con la obligación de proceder a la cobertura reglamentaria de las correspondientes plazas. Además, respecto de las posibles indemnizaciones derivadas de los abusos, estos pronunciamientos descartan la

---

(25) Es el caso de la evolución del régimen relativo a la extinción de la relación laboral de los indefinidos no fijos.

(26) ATJUE de 11 de diciembre de 2014 (C-86/14); STJUE de 14 de septiembre de 2016 (C-16/15), entre otras.

(27) STSs (C/A) de 26 de septiembre de 2018 (Recs. 785/2017 y 1305/2017).

equivalencia con el régimen propio del Derecho laboral, reconduciendo la cuestión al régimen general de la responsabilidad patrimonial de la Administración y condicionando el nacimiento del derecho indemnizatorio a la acreditación de los daños y perjuicios ocasionados.

Los pronunciamientos citados fueron objeto de valoraciones positivas al plantear una solución desde el sistema propio del Derecho administrativo (SÁNCHEZ MORÓN 2019: 225) y descartar la importación de la inestable figura del indefinido no fijo perteneciente al ámbito laboral (BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ 2020: 18). Con todo, la respuesta ofrecida por el Tribunal Supremo plantea problemas, especialmente en lo que se refiere a las posibles consecuencias derivadas de la extinción de la relación de empleo por cobertura de la vacante, habida cuenta de que —como señala GONZÁLEZ LÓPEZ (2019: 73) será difícil que se acrediten en ese momento perjuicios más allá de los derivados de la extinción de dicha relación, pudiendo existir apreciaciones judiciales muy heterogéneas sobre la entidad y valoración de dichos daños (FERNÁNDEZ GRACIA 2021: 76).

La posterior Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de noviembre de 2021 (28) —referida también a personal sujeto a vínculo administrativo— declara que una indemnización con finalidad sancionadora de comportamientos ilegales de la Administración, no vinculada al resarcimiento de daños y perjuicios, carece de encaje en la regulación española de la responsabilidad patrimonial de la Administración; por lo que rechaza la posibilidad de su concesión.

La declaración de indefinición (sin fijeza) y la concesión de indemnizaciones han llegado a ser cuestionadas como medidas sancionadoras incluso en el ámbito del personal laboral, a raíz del pronunciamiento del TJUE recaído en los asuntos acumulados *Sánchez Ruiz/Fernández Álvarez* (29) —tal y como observa BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ (2020: 30)—. Respecto de la primera de las medidas citadas, el TJUE declara que no permite alcanzar los objetivos de la cláusula 5 del Acuerdo marco, en la medida en que faculta al empleador para amortizar la plaza o acordar el cese del empleado por la cobertura de la plaza por funcionario, y no garantiza que los empleados declarados indefinidos no fijos disfruten de las mismas condiciones que el personal fijo. En cuanto a la segunda, se considera inadecuada considerando que se concede con independencia «de cualquier consideración relativa al carácter lícito o abusivo de la utilización de contratos de duración determinada» Además, dicha indemnización no se percibirá en los casos en los que no se ha producido el cese. Pese a que los supuestos de hecho que dieron lugar al planteamiento de las cuestiones prejudiciales venían referidos a personal sujeto a vínculo

---

(28) STS (C/A) de 15 de noviembre de 2021 (Rec. 6103/2018).

(29) SJUE de 19 de marzo de 2020 (C-103/18 y C-429/18).

administrativo, las citadas declaraciones pueden trasladarse al ámbito del personal laboral.

La declaración de fijeza como respuesta a los abusos ha sido admitida en algunos supuestos de hecho excepcionales, tanto por los órganos jurisdiccionales del orden social como por los del contencioso-administrativo (30). Pero se ha rechazado con carácter general, desde la premisa de que la superación de un proceso selectivo dirigido a la contratación o nombramiento de personal temporal no resulta suficiente para posibilitar esta conversión (31). Adicionalmente, parece que debe descartarse que esta consecuencia pueda desprenderse del Derecho europeo a la vista de lo declarado por el TJUE en los asuntos acumulados *Sánchez Ruiz/Fernández Álvarez* (32).

#### **4. La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 3 junio 2021 (asunto *IMIDRA*)**

El supuesto de hecho que dio lugar al planteamiento de la cuestión prejudicial resuelta por este pronunciamiento del TJUE (33) era el de un trabajador contratado en la modalidad de interinidad por vacante por el Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario (IMIDRA) y que, tras quedar vacante en concurso de traslados el puesto de trabajo desempeñado, fue cesado por la provisión de dicho puesto, tras la realización de un proceso selectivo de consolidación —convocado seis años después de la fecha de su nombramiento y que fue resuelto cuando habían transcurrido más de trece años desde ésta—.

La sentencia introduce algunas novedades importantes respecto del concepto de sucesión de contratos o relaciones laborales de duración determinada. En concreto, se declara que la alteración en la fecha de finalización de un contrato, constituye una novación sustancial del mismo asimilable a la celebración de un nuevo contrato o relación laboral que suceda a la anterior.

Aplicando la anterior consideración al litigio examinado, el TJUE concluye que ha existido una prórroga del contrato de interinidad, que quedaría com-

---

(30) STS (Soc) de 16 noviembre de 2021 (Rec. 3245/2019); STJCA núm. 4 de Alicante de 8 de junio de 2020 (Rec. 813/2019), revocada por STSJ (C. Valenciana) de 19 de mayo de 2021 (Rec. núm. 315/2020); SJCA núm. 7 de Barcelona, de 5 de noviembre de 2021.

(31) STS (Soc) de 17 septiembre de 2020 (Rec. 154/2018); STS (Soc) de 30 septiembre de 2020 (Rec. 112/2018).

(32) «el Derecho de la Unión debe interpretarse en el sentido de que no obliga a un tribunal nacional que conoce de un litigio entre un empleado público y su empleador a abstenerse de aplicar una normativa nacional que no es conforme con la cláusula 5, apartado 1, del Acuerdo Marco».

(33) STJUE de 3 de junio de 2021 (C-726/19).

prendida en el concepto «utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada» a que se refiere la cláusula 5 del Acuerdo marco.

Se observa, por tanto, que esta sentencia pone en tela de juicio la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que venía rechazando la calificación de abusivas a situaciones en las que se había producido un único contrato o nombramiento de interinidad, pese la falta de realización durante años de los correspondientes procesos encaminados a la cobertura de plazas vacantes (SEMPERE NAVARRO 2021: 9).

La segunda cuestión que interesa destacar de este pronunciamiento del TJUE, tiene que ver con la consideración de los procesos encaminados a la cobertura de vacantes como medida preventiva del abuso de la temporalidad.

El Tribunal —con cita en lo ya declarado en los asuntos *Sánchez Ruiz/Fernández Álvarez*— acepta que la organización de procesos selectivos podría ser una medida equivalente para prevenir el uso abusivo de la temporalidad a los efectos de la cláusula 5 del Acuerdo marco. Pero concluye que, dado que el plazo para el desarrollo de estos procesos no es fijo —según la jurisprudencia española— su puesta en marcha no resulta adecuada como medida preventiva.

Finalmente, en respuesta a la cuestión prejudicial quinta planteada, declara que las consideraciones económicas relacionadas con las limitaciones a las ofertas de empleo público en las leyes de presupuestos —que, como se ha dicho, eran tomadas en consideración por el Tribunal Supremo para justificar la duración de las relaciones temporales— no permiten «justificar la inexistencia, en el Derecho nacional, de medidas destinadas a prevenir y sancionar la utilización sucesiva de contratos de trabajo de duración determinada».

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

En el *Boletín Oficial del Estado* núm. 161, de fecha 7 de julio de 2021, apareció publicado el Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público. La intervención legislativa del ejecutivo se justificó, entre otros extremos, en la alta de tasa de temporalidad existente en el ámbito del empleo público, en los compromisos adquiridos por España en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y en la recepción interna de la sentencia del TJUE recaída en el asunto *IMIDRA*.

En la sesión celebrada por el Congreso Diputados en la que se sometió a votación la convalidación o derogación del Real Decreto-ley, a la vista de las dificultades para obtener los apoyos precisos para aquélla, la Ministra de

Hacienda y Función Pública expresó el compromiso del Gobierno de tramitar el texto normativo como proyecto de ley, a fin de introducir modificaciones en el mismo, en particular, en lo que se refiere a los procesos destinados a la estabilización del personal temporal.

La tramitación del texto como proyecto de ley dio lugar a la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, que incorporó algunas modificaciones como resultado de la tramitación parlamentaria.

Se ha de destacar que —pese a la referencia al Acuerdo marco contenida en las exposiciones de motivos de estas normas— no se efectúa en las mismas declaración alguna sobre la trasposición de la Directiva, con inobservancia de lo dispuesto en el artículo 2 de ésta. Haciendo abstracción de esta circunstancia, la reforma se articula en torno a los tres ejes fundamentales a los que se hará referencia en los epígrafes que siguen.

## **1. Medidas en materia de duración máxima de los nombramientos de funcionarios interinos**

El artículo 1 del Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, modificó la redacción del artículo 10 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP), por el que se establece el régimen jurídico básico de los funcionarios interinos. Estas modificaciones —de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición transitoria segunda del referido texto normativo— serán aplicables únicamente respecto del personal nombrado con posterioridad a su entrada en vigor. La Ley 20/2021, de 28 de diciembre, contiene idéntica regla transitoria, lo que puede generar algunas dudas sobre el régimen jurídico aplicable a los nombramientos efectuados en el periodo comprendido entre la entrada en vigor de ambos textos legales. Como observa SEMPERE NAVARRO (2022: 37), considerando que la Ley no ha derogado el Real Decreto-ley del que trae causa y que las diferencias entre las dos normas son mínimas parece que el nuevo régimen jurídico de la función pública interina será aplicable a los nombramientos efectuados con posterioridad al 8 de julio de 2021.

Este nuevo régimen jurídico no resultaba aplicable de forma inmediata al personal estatutario de los servicios de salud ni al personal docente, respecto de los cuales se estableció un plazo de un año para efectuar las correspondientes adaptaciones normativas.

La primera novedad que se ha de destacar, dentro de las modificaciones en el régimen de la función pública interina, es la ampliación del plazo máximo del nombramiento de funcionarios interinos por exceso o acumulación de tareas, que pasa a ser de nueve meses, dentro de un periodo de dieciocho meses.

Al margen de esta modificación menor —que ya aparecía en el acuerdo suscrito con las organizaciones sindicales el día 5 de junio de 2021— las principales innovaciones de la reforma vienen referidas a la articulación de la interinidad por vacante. La nueva normativa sigue identificando la causa del nombramiento de funcionarios en esta categoría de interinidad con la existencia de plazas vacantes, cuando no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera. Para ARROYO YANES (2021: 144), sin perjuicio de que el funcionario interino desempeñe un puesto de trabajo, en la modalidad objeto de estudio el vínculo característico del nombramiento lo es con la plaza vacante de plantilla y no con el puesto existente en la relación de puestos.

Pero la vinculación del funcionario interino con la plaza y no con el puesto de trabajo puede resultar problemática. En primer lugar, porque la nueva redacción del artículo 10 del TREBEP —al igual que las precedentes— condiciona la posibilidad de efectuar nombramientos de interinidad, en cualquiera de sus modalidades, a la concurrencia de razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia. En este sentido, resulta difícil predicar las circunstancias señaladas de la mera existencia de plazas vacantes, habida cuenta de que éstas únicamente recogen con carácter genérico y abstracto las funciones correspondientes a los diversos cuerpos funcionariales. Parece que la necesidad y urgencia únicamente puede apreciarse en relación con los puestos de trabajo concretos, que son los que tienen atribuidas unas funciones específicas en una determinada división de la estructura administrativa. Adicionalmente, no puede obviarse la existencia de textos normativos que configuran de forma expresa la interinidad por vacante como un mecanismo de provisión de puestos de trabajo y no de cobertura temporal de plazas vacantes (34).

Al margen del debate sobre la naturaleza de los nombramientos de interinidad por vacante —que se retomará posteriormente— se ha de destacar que la reforma pone fin a la tradicional indeterminación en el elemento temporal de esta relación de empleo, introduciendo un plazo máximo de 3 años, cuyo transcurso determinará la finalización del vínculo, con dos excepciones que más adelante se expondrán.

Además de esta causa de extinción automática, los funcionarios interinos por vacante podrán cesar antes del transcurso del plazo máximo de tres años por diversas causas. En concreto, el primer párrafo del apartado 4º del precepto comentado determina que «las plazas vacantes desempeñadas por personal funcionario interino deberán ser objeto de cobertura mediante cualquiera de

---

(34) Es el caso del artículo 53 Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.



los mecanismos de provisión o movilidad previstos en la normativa de cada Administración Pública».

Debe ponerse de relieve la confusión entre los conceptos «plaza» y «puesto de trabajo» en la que incurre el precepto, considerando que los denominados mecanismos de provisión o movilidad tienen la naturaleza de procedimientos de provisión de puestos de trabajo y no de cobertura de plazas. Al margen de esta confusión terminológica que, por lo demás, resulta tradicional en la normativa de función pública —tal y como advirtió PÉREZ LUQUE (2003: 188-191)— de la redacción del precepto resulta que la provisión del puesto de trabajo desempeñado por el funcionario interino determinará la extinción de su relación de servicio. Esto evidencia que —tal y como se defiende en este trabajo— la razón de ser de la interinidad por vacante está en la existencia de un puesto de trabajo vacante y no de una plaza.

Una vez se hayan resuelto los procedimientos de provisión de puestos de trabajo, si éstos no han sido adjudicados a funcionarios de carrera, el interino continuará su relación de empleo con el plazo máximo de tres años indicado. A partir de este momento, la actuación de la Administración debería consistir en la aprobación de la correspondiente oferta de empleo público y la puesta en marcha de los procesos de selección precisos para su ejecución. Sin embargo, la reforma objeto de estudio ha eliminado del artículo 10 del TREBEP la exigencia de incorporar en la primera oferta de empleo público las plazas ocupadas por funcionarios interinos (35). Pero la exigencia de incorporar estas plazas en la primera oferta de empleo público subsiste, en los términos previstos en la Disposición adicional tercera, párrafo 2º de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre:

«Esas vacantes ocupadas con personal interino se incluirán obligatoriamente en la oferta de empleo público del ejercicio en que se haya nombrado dicho personal y si ello no fuera posible, en la oferta del año siguiente. Todo ello, en los términos previstos en la normativa presupuestaria».

De la lectura de esta disposición se desprende que la referida obligación se amplía a las plazas correspondientes a personal laboral temporal, dada la expresión «personal interino» empleada. Pero la redacción de este precepto —de resultar ésta la intención del legislador— es criticable y confusa, en la medida en que el personal laboral no es objeto de nombramiento sino de contratación. Además, el término «interino», referido al personal laboral, habría quedado desfasado automáticamente al haber sido sustituida en la última reforma laboral la denominación «contrato de interinidad» por la de «contrato de sustitución». Finalmente, no parece que la ubicación sistemática de esta norma sea la más

---

(35) En opinión de BOLTAINA BOSCH (2021: 79) la reforma del régimen de la interinidad evidencia el fracaso de la provisión inicial esta norma.

adecuada, habiendo sido preferible su inclusión en la regulación de la oferta de empleo público contenida en el artículo 70 del TREBEP, dada la vocación de permanencia de este texto normativo, en contraste con la legislación sobre temporalidad, cuyas normas no modificativas agotarán mayoritariamente sus efectos con la culminación de los procesos de estabilización.

La finalización de los procesos de selección encaminados a la cobertura de vacantes, con la consiguiente adjudicación inicial de destinos a funcionarios de nuevo ingreso, determinará el cese del funcionario interino, dentro del plazo referido de tres años. Así se desprende de lo dispuesto en el artículo 10.3 del TREBEP que recoge, dentro de las causas de cese del personal funcionario interino, cualquiera que sea la modalidad del nombramiento, la que se refiere a «la cobertura reglada del puesto por personal funcionario de carrera a través de cualquiera de los procedimientos legalmente establecidos». Lo que vuelve a poner de manifiesto que el soporte del nombramiento de interinidad se encuentra en el puesto de trabajo y no en la plaza.

En caso de que no se haya procedido en la forma descrita, y haya transcurrido el repetido plazo de tres años, la nueva redacción del artículo 10.4 del TREBEP dispone que «se producirá el fin de la relación de interinidad, y la vacante solo podrá ser ocupada por personal funcionario de carrera». Pero se introducen —como se ha anticipado— dos importantes excepciones a esta regla general.

En primer lugar, se establece que «cuando el correspondiente proceso selectivo quede desierto» se podrá efectuar otro nombramiento de personal funcionario interino. Esta excepción plantea importantes problemas aplicativos en lo que se refiere a la identificación de la plaza o plazas respecto de las cuales el proceso haya quedado desierto, en caso de que se hayan convocado una pluralidad de vacantes. La plaza no es sino la unidad mínima de cada cuerpo o subescala (PÉREZ LUQUE 2003: 204), por lo que las diversas plazas que los integran son indistinguibles las unas de las otras. Por ello, se ha de insistir en la conveniencia de vincular los nombramientos de funcionarios interinos con puestos de trabajo concretos, perfectamente distinguibles, y cuya identificación tras su provisión resultará claramente constatable; no con las plazas de plantilla.

La norma analizada plantea un problema práctico adicional en los supuestos en los que el proceso selectivo haya culminado con la cobertura de todas las plazas objeto de convocatoria, pero el puesto de trabajo concreto no haya sido objeto de asignación inicial. Esta situación puede obedecer a diversas causas: desde el pase a la situación de excedencia por incompatibilidad de aspirantes que han superado simultáneamente varios procesos selectivos, a la oferta en la relación de puestos para la asignación inicial de un número de puestos de trabajo superior al de plazas objeto de convocatoria, como consecuencia de bajas de funcionarios de carrera posteriores a la aprobación

de la oferta de empleo público y de la convocatoria. En estos casos, resulta evidente que con carácter general persistirán las razones de necesidad que justificaron el nombramiento interino; sin embargo —en una interpretación literal del precepto— ni podrá prolongarse la relación de servicio del interino, ni podrá efectuarse un nuevo nombramiento, puesto que el proceso no ha quedado desierto. Esta consecuencia indeseable es una nueva manifestación de la problemática que plantea la ficción de vincular estos nombramientos con la plaza y no con el puesto de trabajo.

La segunda excepción al cese automático del funcionario interino por el transcurso del plazo máximo fijado legalmente se establece por el párrafo 3º del artículo 10.4 del TREBEP para aquellos supuestos en los que se hubiera publicado la convocatoria del correspondiente proceso selectivo dentro del repetido plazo de tres años, en cuyo caso el nombramiento podrá prologarse hasta la conclusión de dicho proceso. Esta salvedad al plazo máximo de tres años se califica por la norma como excepcional, lo que constituye un concepto de difícil concreción.

Durante la tramitación parlamentaria del proyecto de ley se incorporó en el informe de la ponencia —en relación con la prórroga excepcional del plazo máximo— la necesidad de que la convocatoria, publicada dentro del plazo de tres años, sea resuelta en los plazos establecidos en el artículo 70 del TREBEP.

Esta nueva excepción al automatismo del cese por el transcurso del plazo plantea las mismas dificultades expuestas anteriormente respecto de la identificación de las plazas y empleados afectados.

Adicionalmente a las causas de extinción examinadas, el funcionario interino por vacante cesará por las causas comunes establecidas para los funcionarios de carrera y por los restantes motivos enumerados en el artículo 10.3 del TREBEP, entre los que interesa destacar la amortización del puesto de trabajo y la finalización de la causa que dio lugar al nombramiento. En ésta última tendría encaje la desaparición de las razones de necesidad y urgencia que lo motivaron. En estos supuestos—al igual que en los de extinción del vínculo por provisión del puesto de trabajo—, el funcionario cesado no tendrá derecho a la percepción de cantidad compensatoria o indemnizatoria alguna.

Estas causas de cese de los funcionarios interinos, adicionales a la provisión del puesto de trabajo, resultan tradicionales en nuestro Derecho de la función pública. Pero parece que pueden plantear problemas a la luz del principio de no discriminación recogido en la cláusula 4 del Acuerdo marco.

Se ha de recordar que el cambio de criterio del TJUE en el Asunto *Diego Porras 2* (36), respecto del carácter no discriminatorio de la ausencia de

---

(36) STJUE de 21 de noviembre de 2018 (C-619/17).

indemnización por cese de trabajadores interinos por las causas de extinción típicas de esta modalidad contractual, se basaba en la consideración de que la indemnización establecida para el despido por causas objetivas se abonaba —con independencia de la naturaleza indefinida o temporal de la relación laboral— con el fin de compensar el carácter imprevisible de la ruptura del vínculo; mientras que en el caso del contrato de interinidad las partes conocen desde su celebración «la fecha o el acontecimiento que determinan su término».

Trasladando estas consideraciones al ámbito de la función pública interina pueden extraerse una serie de conclusiones. En primer lugar, que en los supuestos de supresión del puesto de trabajo, los funcionarios de carrera —trabajadores fijos comparables— que no hayan obtenido un nuevo puesto mediante procedimiento de reasignación de efectivos pasan a la situación de expectativa de destino y, posteriormente, a la de excedencia forzosa, percibiendo los porcentajes sobre sus retribuciones previstas en los artículos 12 y 13 del Real Decreto 365/1995, de 10 de marzo. Los funcionarios interinos, en los mismos casos, ven finalizada su relación de empleo sin percibir cantidad retributiva ni compensación alguna. Constatada esta diferencia de trato en cuanto a las condiciones de trabajo no parece que exista ninguna razón objetiva que la justifique, en la medida en que estos supuestos de extinción del vínculo interino no son predecibles ni están determinados por la producción de ningún acontecimiento ajeno a la apreciación discrecional de la Administración pública empleadora.

La articulación legal de las causas de cese de los funcionarios interinos contrasta con la situación de los trabajadores análogos sujetos a vínculo laboral. Desde la sentencia del Tribunal Supremo de 24 de junio de 2014 (37), la extinción de la relación laboral de estos empleados no puede fundarse en la simple amortización del puesto de trabajo, sino que ésta deberá efectuarse con sujeción a los cauces y formalidades establecidos legalmente para el despido por causas económicas, técnicas, organizativas y de producción.

El Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo, ha suprimido la Disposición adicional decimosexta del TRLET, que regulaba las especialidades de los despidos por causas económicas, técnicas y organizativas en el sector público. La derogación de esta norma puede interpretarse en el sentido de que tales despidos se ajustarán a idéntico régimen que el establecido para las empresas del sector privado (BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ: 2022), habida cuenta de que esta vía extintiva había sido admitida por diversas resoluciones judiciales previas a la introducción de estas especialidades. Pero lo cierto es que, tanto los sindicatos y medios de comunicación como algunas de las primeras reacciones

---

(37) STS (Soc) de 24 junio de 2014 (Rec. 217/2013).

doctrinales (ROJO TORRECILLA: 2022), han interpretado que la reforma elimina la posibilidad de extinción de la relación laboral de empleados públicos por las causas indicadas.

Con independencia de la interpretación final que se dé a la derogación de la disposición adicional decimosexta del TRET, lo cierto es que la situación de los funcionarios interinos por vacante tiene muchas menos garantías de estabilidad que la de los empleados públicos análogos en régimen de Derecho laboral. Lo que debe llevar a replantearse la propia existencia de la figura del funcionario interino, considerando que su normativa reguladora no aporta ningún elemento positivo para la consecución de los objetivos de objetividad e imparcialidad a los que ha de servir el régimen jurídico de la función pública, sino al contrario.

La valoración de la modificación del artículo 10 del TREBEP, a la vista de las consideraciones efectuadas en los párrafos precedentes, ha de ser parcialmente positiva. Si bien se introducen medidas preventivas de la temporalidad que pueden ser eficaces, su aplicación práctica puede resultar problemática en muchos casos.

En esta reforma el legislador no renuncia al empleo de la técnica de la tasa de reposición de efectivos, que vuelve a aparecer en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2022. Esta técnica —como explica BOLTAINA BOSCH (2021: 83)— se basa en cálculos sobre la pérdida de efectivos durante el ejercicio anterior, por lo que aboca a políticas de gestión de personal reactivas en las que no encajan las medidas orientadas a satisfacer necesidades futuras aunque sean previsibles. El sistema, articulado de este modo, dará lugar —como se ha expuesto anteriormente— a un desajuste entre las plazas ofertadas y convocadas y las necesidades reales de recursos humanos a la finalización de los procesos de selección, con el consiguiente riesgo de que los gestores públicos no tengan más remedio que perpetuar situaciones de interinidad, aun habiendo transcurrido los plazos máximos legalmente establecidos.

En este sentido —siguiendo a NEVADO-BATALLA MORENO (2021: 130)— puede afirmarse que la articulación original de la oferta de empleo público en la Ley de medidas para la reforma de la Función Pública de 1984, resultaba más idónea para los fines de prevención de la temporalidad abusiva, ya que garantizaba la inclusión de la totalidad de las plazas vacantes y la convocatoria de los correspondientes procesos selectivos. Si a la recuperación de este sistema se añadiese la vinculación del nombramiento interino al puesto de trabajo y no a la plaza, con convocatorias anuales de procesos de provisión de puestos, parece que se cumplirían adecuadamente las exigencias de la cláusula 5 del Acuerdo marco, al quedar determinadas claramente las circunstancias justificativas de la posible prolongación o sucesión de los nombramientos interinos.

Admitiendo la competencia del Estado para limitar el gasto de personal de las Administraciones públicas, deberían introducirse técnicas menos distor-

sionadoras que la «tasa de reposición de efectivos» y más respetuosas con la autonomía de las diversas entidades que integran la estructura territorial del Estado. En este sentido, el Derecho histórico ofrece algún ejemplo que podría servir como punto de partida para la articulación de estas medidas, como el Reglamento de Funcionarios de Administración Local de 1952, que limitaba las cantidades globales destinadas a gastos de personal en función de la población y el presupuesto de las diferentes entidades locales.

## **2. Medidas sancionadoras del abuso de la temporalidad**

El artículo 1.3 de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre —del mismo modo que el Real Decreto-ley del que deriva— introduce una nueva Disposición adicional decimoséptima en el TREBEP bajo el epígrafe «medidas dirigidas al control de la temporalidad en el empleo público». Al igual que sucede con las medidas analizadas en el epígrafe anterior, las contenidas en esta nueva disposición únicamente serán aplicables respecto del personal nombrado o contratado con posterioridad a su entrada en vigor.

### **A) Responsabilidades por las irregularidades en materia de temporalidad**

Los apartados 1º y 2º de la citada disposición contienen una declaración sobre la responsabilidad de las Administraciones públicas por las irregularidades en materia de temporalidad, tanto en lo que se refiere al personal funcionario como al laboral.

Estos preceptos tienen como precedente las declaraciones sobre la exigencia de responsabilidades derivadas de las actuaciones irregulares en materia de contratación laboral, contenidas en la Disposición adicional trigésimo cuarta de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2017. La novedad, por tanto, se refiere a la extensión de dichas responsabilidades al ámbito de la función pública interina; lo que resulta coherente con la introducción de límites temporales en este sector del empleo público.

La posible exigencia de responsabilidades a que se refiere el apartado 2º de la citada disposición adicional se ha conectar con el régimen disciplinario de los empleados públicos contenido en el TREBEP, y en el título II de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Las responsabilidades disciplinarias son compatibles con la exigencia de responsabilidad patrimonial (SEMPERE NAVARRO 2022: 44), que deberá articularse a través de la acción de regreso contra autoridades y personal al servicio de las Administraciones públicas, regulada en el artículo 36 de la Ley 40/2015,

de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Esto implica que la posible exigencia de esta responsabilidad tendrá como presupuesto la previa indemnización a las víctimas de los abusos.

Este planteamiento no parece el más adecuado para el cumplimiento de los objetivos de la norma. Dado que las indemnizaciones al personal afectado por las actuaciones irregulares— de posible repercusión a los gestores públicos— no se generarán hasta el momento de la extinción de la relación de empleo, dichos gestores tendrán más interés en evitar dicho cese que la propia situación de abuso; con el consiguiente riesgo de prolongación de las relaciones de empleo temporales o de que se articulen procesos selectivos sin las debidas exigencias a fin de facilitar la consolidación de los empleados afectados.

Por ello, sería más conveniente que la responsabilidad patrimonial de las autoridades y el personal al servicio de las Administraciones públicas tuviera como presupuesto el simple abuso de la temporalidad, con independencia de los posibles derechos indemnizatorios de los perjudicados.

Una responsabilidad similar a la propuesta era la recogida en el artículo 31 del Reglamento de Funcionarios de Administración Local de 1952, en el que se establecían responsabilidades derivadas del pago de nóminas de funcionarios interinos transcurrido el plazo máximo de seis meses fijado en este texto reglamentario como duración máxima de estos nombramientos.

## **B) Nulidad de pleno derecho de las actuaciones que impliquen incumplimiento de los plazos máximos de permanencia**

El apartado 3º de la nueva Disposición adicional decimoséptima del TREBEP determina la nulidad de pleno derecho de «todo acto, pacto, acuerdo o disposición reglamentaria, así como las medidas que se adopten en su cumplimiento o desarrollo, cuyo contenido directa o indirectamente suponga el incumplimiento por parte de la Administración de los plazos máximos de permanencia como personal temporal».

Esta declaración de nulidad de pleno derecho plantea algunos interrogantes respecto de su alcance. En primer lugar, el ámbito de aplicación de este precepto se extiende a todo el personal con independencia de la naturaleza del vínculo—administrativo o laboral— que liga a éste con la Administración. Así se desprende del apartado 5º de la referida disposición, que se refiere al incumplimiento de los plazos máximos de permanencia del personal laboral. Por otra parte, dada la amplitud de las actuaciones de las que se predica este vicio de invalidez, podría admitirse su proyección sobre las propias acciones u omisiones administrativas que dan lugar a los supuestos de abuso de la temporalidad. Por ello, resultaría defendible interpretar que estas irregularidades pasarían a resolverse por la vía de la revisión de oficio de los actos nulos de

pleno de derecho —tal y como en su momento propuso FONDEVILA ANTOLÍN (2018: 77)—. De este modo, se pondría fin a la figura del trabajador indefinido no fijo y a la solución consistente en la subsistencia de la relación de empleo de los funcionarios interinos —ideada por las sentencias del Tribunal Supremo de 26 de noviembre de 2018, anteriormente comentadas—.

### **C) Compensaciones a los empleados afectados por el incumplimiento de los plazos máximos de permanencia**

Los apartados 4º y 5º de la disposición adicional objeto de estudio introducen un derecho compensatorio para los supuestos de incumplimiento de los plazos máximos de permanencia del personal funcionario interino y del personal laboral temporal, respectivamente.

Por lo que se refiere al personal funcionario, esta compensación se prevé para las situaciones en que se rebase la duración máxima del nombramiento. Por tanto, el derecho a su percepción surgirá no sólo en el caso de superación de los nuevos plazos establecidos para la interinidad por vacante, sino también por la infracción de los límites temporales aplicables a las restantes modalidades de interinidad.

El nacimiento del derecho al abono de las compensaciones fijadas en la norma se producirá en el momento del cese de los empleados afectados. Sin embargo, a diferencia de lo que sucede en los supuestos de nombramientos de interinidad ajustados a derecho —para los que se regulan con precisión las causas de extinción de la relación de empleo— la norma no determina los motivos ni la forma a los que han de ajustarse dichas extinciones. Las posibilidades que se ofrecen a este respecto son dos: la revisión de oficio —propuesta sobre la base del nuevo supuesto de nulidad de pleno derecho introducido en la reforma—o la provisión reglamentaria del puesto de trabajo.

En el caso del personal laboral, el derecho compensatorio se conecta también con la inobservancia de los plazos máximos de permanencia. Pero la modificación del TREBEP no fija ningún plazo máximo aplicable a la relación de los empleados temporales sujetos a vínculo laboral, lo que obliga a acudir a las previsiones contenidas en este sector del ordenamiento jurídico.

La problemática que se plantea para la determinación de la duración máxima del ahora denominado «contrato de sustitución para la cobertura temporal de un puesto de trabajo durante el proceso de selección o promoción para su cobertura definitiva mediante contrato fijo» en las Administraciones públicas viene dada por la circunstancia de que el Real Decreto 2720/1998, de 18 de diciembre —que exceptuaba a los anteriores contratos de interinidad por vacante suscritos por aquellas del límite máximo de tres meses establecido con carácter general— ha de entenderse derogado, de acuerdo con la Dispo-



sición derogatoria única del Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre. La única referencia a este contrato en el ámbito de la Administración pública aparece contenida en el último párrafo de la Disposición adicional cuarta del citado texto legal, que efectúa una remisión a la legislación sobre medidas para la reducción de la temporalidad en el empleo público (38). Pero en dicha legislación no se prevé especialidad alguna en cuanto la duración de las relaciones temporales sujetas a Derecho laboral.

El interrogante expuesto en el párrafo precedente podría ser objeto de dos respuestas diversas. La primera ellas sería considerar que referido contrato está sujeto a los mismos plazos fijados para las empresas del sector privado; pero dicho plazo de tres meses resulta difícilmente compatible con las formalidades de los procesos de selección en las Administraciones públicas. La segunda posibilidad pasaría por entender que la remisión a la legislación en materia de temporalidad en el empleo público tiene el sentido de hacer coincidir la duración máxima del contrato analizado con la de tres años prevista para el personal funcionario interino por vacante —lo que se correspondería con el plazo recogido en la doctrina del Tribunal Supremo, corregida a raíz del asunto *IMIDRA*—. Esta interpretación parece la única viable en la práctica, pero la técnica empleada por el legislador resulta muy deficiente y obliga a una lectura del precepto más que forzada.

La cuantía de la compensación se cifra en la equivalente a veinte días de retribuciones fijas por año de servicio, prorrateándose por meses los períodos de tiempo inferiores a un año, hasta un máximo de doce mensualidades. En el caso del personal laboral, se precisa que esta compensación será la diferencia entre la cantidad indicada y la indemnización que le correspondiera percibir por la extinción de su contrato, procediéndose a la compensación de cantidades en caso de que dicha indemnización fuera reconocida en vía judicial.

En cuanto a la minoración o descuento de la cantidad compensatoria en el importe de la indemnización por extinción del contrato, puede entenderse que el precepto quiere hacer referencia a las indemnizaciones por finalización de contratos temporales recogidas en el artículo 49.1 c) del TRLET.

La compensación resulta casi idéntica en su determinación a la establecida en la normativa laboral para los despidos por causas objetivas. Por lo que resulta cuestionable su adecuación como medida sancionadora de los abusos, en la medida en que dicha indemnización «debe tener específicamente por

---

(38) «Igualmente se podrán suscribir contratos de sustitución para cubrir temporalmente un puesto de trabajo hasta que finalice el proceso de selección para su cobertura definitiva, de acuerdo con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad y en los términos establecidos en la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público».

objeto compensar los efectos de la utilización abusiva de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada», tal y como declaró el TJUE en los asuntos acumulados *Sánchez Ruiz/Fernández Álvarez*.

En el caso del personal laboral, además, se da la circunstancia de que la consecuencia de la infracción de los plazos máximos de permanencia será la conversión del contrato temporal en indefinido no fijo —salvo que, finalmente, se acepte la desaparición de esta categoría—, cuya extinción por cobertura reglamentaria de la vacante dará lugar a la percepción de la indemnización prevista para el despido por causas objetivas (39). Por consiguiente —como observa SEMPERE NAVARRO (2022: 47)—, esta compensación «será inoperante mientras se mantenga la figura del PINF». Para el citado autor, la finalidad de la norma podría ser una disminución de la litigiosidad permitiendo el reconocimiento de esta compensación sin la previa presentación de la correspondiente reclamación.

La percepción de la compensación queda excluida en los supuestos de extinción de la relación de empleo por causas disciplinarias o por renuncia voluntaria. Esto puede resultar también problemático desde la óptica de la correcta trasposición de la Directiva en la medida en que estas circunstancias son totalmente ajenas a la existencia del abuso.

Además, la vinculación de la compensación al cese de los empleados afectados, unida a la circunstancia de que la reforma no ha precisado la forma y plazos en los que ha de producirse dicha extinción, tiene como consecuencia que la aplicación de la sanción por empleo abusivo de relaciones de empleo temporales dependerá finalmente de la actividad o inactividad de la propia Administración.

La valoración de estas medidas desde la óptica de prevención y sanción de los abusos no puede, por tanto, ser positiva.

### 3. Los procesos de estabilización de empleo temporal

La sentencia del TJUE recaída en los Asuntos acumulados *Sánchez Ruiz/Fernández Álvarez*, declaró que la organización de procesos selectivos podía ser una medida apta para evitar la prolongación de la situación de precariedad, pero rechazó que esta medida pudiera ser adecuada desde la óptica de la sanción de los abusos partiendo de la constatación de que su puesta en marcha resulta potestativa para la Administración, que la misma no produce ningún efecto desfavorable para ésta, y que la participación en estos procesos está abierta a otros posibles candidatos.

Por tanto, los procesos de estabilización diseñados por la reforma objeto de estudio no constituyen propiamente medidas preventivas ni sancionadoras del abuso de la temporalidad, en la medida en que su valor preventivo es

---

(39) A partir de la STS (Soc) de 28 de marzo de 2017 (Rec 1664/2015).

exactamente idéntico al de los mecanismos de reclutamiento ordinarios. Por este motivo, no se considera preciso efectuar un análisis de las particularidades del diseño y aplicación práctica de estos procesos específicos, al quedar fuera de los objetivos del presente trabajo.

Esto no obstante, parece obligado manifestar, respecto de la introducción del concurso como sistema de acceso durante la tramitación parlamentaria del Proyecto de ley, que el empleo masivo e indiscriminado de este sistema en exclusiva atención a la antigüedad de los supuestos de provisión temporal, persigue una finalidad ajena a los principios de igualdad, mérito y capacidad a los que se ha de ajustar el acceso al empleo público por imperativo constitucional (CANTERO MARTÍNEZ 2021). Como advierte JIMÉNEZ ASENSIO (2021), parece que el propio legislador es consciente del difícil acomodo constitucional de la medida al haber reproducido en la exposición de motivos de la Ley la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la admisibilidad excepcional de los procesos selectivos restringidos.

## V. CONCLUSIONES

La normativa española en materia de empleo público se ha caracterizado tradicionalmente por la insuficiencia e, incluso, la inexistencia de medidas preventivas y sancionadoras del abuso de la temporalidad, especialmente en el ámbito de la función pública. Esta situación se ha ido agravando en las últimas décadas debido a diferentes causas, entre las que se han destacado el abandono de la configuración inicial de la institución de la oferta de empleo público, la deficiente regulación y cuestionable interpretación de los plazos para su ejecución, o la introducción y extensión de la «tasa de reposición de efectivos».

La nueva legislación sobre medidas para la reducción de la temporalidad en el empleo público gira en torno a tres ejes fundamentales: la articulación de límites a las relaciones de empleo de carácter temporal, el establecimiento de consecuencias jurídicas para los supuestos inobservancia de dichos límites, y la puesta en marcha de un proceso excepcional de estabilización del empleo público temporal. En este trabajo se ha efectuado un análisis y valoración de las medidas preventivas y sancionadoras del abuso de la temporalidad introducidas por esta reforma.

La fijación de límites temporales a los nombramientos y contrataciones de personal temporal es una medida positiva y, sin duda, necesaria para dar cumplimiento al mandato contenido en la cláusula 5 del Acuerdo marco. Pero su concreta articulación —tal y como se ha defendido en este trabajo— va a generar notables dificultades para su aplicación práctica debido a la vinculación de los nombramientos temporales al concepto de «plaza» y no al de «puesto de trabajo». Por lo que se refiere al personal laboral temporal contratado en

la modalidad de sustitución para cobertura de vacante, la determinación de los plazos máximos de permanencia exige de un esfuerzo interpretativo que supera lo razonable. Además, al haberse mantenido las causas tradicionales de extinción de la relación de empleo de los funcionarios interinos, se plantean dudas sobre la utilidad del mantenimiento de esta figura, al estar sujeta a un régimen jurídico con menos garantías que el aplicable al personal laboral análogo.

El establecimiento de consecuencias para los supuestos de prolongación indebida de las relaciones de empleo temporales en el ámbito del sector público era también una exigencia ineludible a la luz de la Directiva 1999/70/CE.

La incorporación de un nuevo supuesto de nulidad de pleno derecho consistente en infracción de los límites antes señalados ofrece posibilidades de gran interés. Pero no se ha formulado con la claridad necesaria, por lo que se deberá esperar a la interpretación que efectúen los órganos jurisdiccionales, la cual previsiblemente no será uniforme con carácter inicial.

La vinculación de las responsabilidades y compensaciones al cese de los empleados públicos afectados por los abusos, así como la cuantificación de dichas compensaciones no parece que responda al espíritu de la Directiva —en la interpretación que de la misma ha efectuado el TJUE—.

Por lo que se refiere a los procesos de estabilización, se trata de una medida cuyo valor preventivo es el mismo que el de las convocatorias ordinarias, y cuya concreta regulación arroja importantes dudas sobre la compatibilidad de esta medida con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad.

En este trabajo se han propuesto medidas alternativas para la prevención y sanción de la temporalidad, que pasan por la recuperación de la primitiva regulación de la oferta de empleo público, y la reinterpretación de la naturaleza del plazo para su ejecución; la configuración del nombramiento de interinidad como un mecanismo de provisión de puestos de trabajo y no de cobertura de plazas vacantes; la introducción de técnicas de control del gasto de personal menos distorsionadoras que la «tasa de reposición de efectivos»; y, por último, la necesaria desvinculación de las medidas sancionadoras del cese de los concretos empleados que han sufrido los abusos.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- ARROYO YANES, Luis Miguel (2016): *Los instrumentos de gestión del empleo público*, 1ª ed., Madrid, INAP, 354 pp.
- ARROYO YANES, Luis Miguel (2021): «El nuevo régimen del funcionario interino en plaza vacante tras el decreto-ley 14/2021, de 6 de julio. Del funcionario interino de duración indeterminada al funcionario interino temporal», en *Documentación Administrativa*, núm. 8, pp. 137-169.

- BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ, Ignasi (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, pp. 8-37.
- (2022): «RD Ley 32/2021 y derogación de la DA 16ª ET: ¿Las Administraciones Públicas pueden despedir por la vía de los arts. 51 y 52.c) ET?» [en línea]. *Una mirada crítica a las relaciones laborales Por Ignasi Beltran de Heredia Ruiz. Blog de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. [Fecha de consulta: 8 de septiembre de 2022]. <https://ignasibeltran.com/2022/01/27/rdley-32-2021-y-derogacion-de-la-da-16a-et-las-administraciones-publicas-pueden-despedir-por-la-via-de-los-arts-51-y-52-c-et/>.
- BOLTAINA BOSCH, Xavier (2021): «Personal temporal en la Administración Pública: soluciones de presente y opciones de futuro», en *Documentación Administrativa*, núm. 8, pp. 66-91.
- CANTERO MARTÍNEZ, Josefa (2021): «Los principios constitucionales rectores del empleo público no se negocian (a propósito de los interinos)» [en línea]. *Hay Derecho*. [Fecha de consulta: 8 de septiembre de 2022]. <https://www.hayderecho.com/2021/07/29/los-principios-constitucionales-rectores-del-empleo-publico-no-se-negocian-a-proposito-de-los-interinos/>.
- CAVAS MARTÍNEZ, Faustino (2017): «El empleo temporal irregular en el sector público», en *Anales de derecho*, vol. 35, núm. 2, pp. 1-41.
- FONDEVILA ANTOLÍN, Jorge (2018): «Algunas propuestas para una necesaria revisión de la cuestionable doctrina judicial del reconocimiento, al personal laboral temporal y funcionarios interinos, de la condición de indefinidos no fijos», en *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, núm. 13, pp. 15-84.
- FERNÁNDEZ GRACIA, Eva María (2021): «El derecho a la indemnización del personal interino al servicio de la Administración española a la luz de la jurisprudencia del TJUE», en *Gabilex. Revista del gabinete jurídico de Castilla-La Mancha*, núm. 27, pp. 14-97.
- FUENTETAJADA PASTOR, Jesús (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, pp. 201-230.
- GONZÁLEZ LÓPEZ, Juan José (2019): «Abuso del empleo público temporal: propuestas administrativas y jurisdiccionales», en *RDUNED. Revista de derecho UNED*, núm. 25, pp. 61-88.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (2021): «Proyecto de ley de medidas urgentes de reducción de la temporalidad en el empleo público» [en línea], *La mirada institucional*. [Fecha de consulta: 8 de septiembre de 2022]. <https://rafael-jimenezasensio.com/documentos/>.

- MORATE MARTÍN, Lourdes (2021): «El empleado público 2021. Crisis del empleo temporal: interinos vs. indefinidos no fijos», en *Revista jurídica de Asturias*, núm. 44, pp. 73-92.
- NEVADO-BATALLA MORENO, Pedro T. (2021): «La temporalidad en el empleo público como fallo activo en la administración», en *Documentación Administrativa*, núm. 8, pp. 115-136.
- PÉREZ LUQUE, Antonio (2003): *La Relación de Puestos de Trabajo de las Corporaciones Locales*, 1ª ed., Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 752 pp.
- ROJO TORRECILLA, Eduardo (2022): «Estudio de la reforma laboral de 2021 (II). Examen de las disposiciones adicionales, derogatoria, transitorias y finales del RDL 32/2021 de 28 de diciembre» [en línea]. *El nuevo y cambiante mundo del trabajo. Una mirada abierta y crítica a las nuevas realidades laborales*. [Fecha de consulta: 8 de septiembre de 2022]. <http://www.eduardorjotorrecilla.es/2022/01/estudio-de-la-reforma-laboral-de-2021.html>.
- ROSA MORENO, Juan (2019): «La temporalidad en la función pública local», en *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2018*, núm. 10, pp. 367-424.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (2012): «Informe jurídico sobre el deber de las Administraciones públicas de incluir en la oferta de empleo público las plazas vacantes ocupadas por personal interino o temporal y publicar en plazo las correspondientes convocatorias de selección», en *Revista de Administración Pública*, núm. 187, pp. 379-395.
- (2019): «La consagración del funcionario interino indefinido», en *Revista de Administración pública*, núm. 208, pp. 223-238.
- SEMPERE NAVARRO, Antonio Vicente (2021): «Interinidad por vacante de larga duración (Caso IMIDRA)», en *Revista de Jurisprudencia Laboral (RJI)*, núm. 7, pp. 1-14.
- SEMPERE NAVARRO, Antonio Vicente (2022): *Las reformas laborales de diciembre de 2021*, [Libro electrónico], Lefebvre, 87 pp.
- SERRANO PASCUAL, Antonio (2014): «La oferta de empleo público y la obligatoria inclusión de las plazas cubiertas interinamente, en la reciente Jurisprudencia del Tribunal Supremo», en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 2/2014, pp. 182-198.
- (2016): «Las ofertas de empleo público y la precariedad de la función pública: la Directiva 1999/70/CE, frente a las leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado», en *Cuadernos de derecho local*, núm. 42, pp. 263-295.