

Laboral

El empleo público temporal y su reforma definitiva

Con una normativa previa aprobada a mediados del 2021, esta nueva regulación legal sobre el empleo público persigue alcanzar estabilidad en un sector con altas tasas de temporalidad y con marcados supuestos de irregularidad, denunciados por la Unión Europea. Es precisamente esta última la que exige, en la etapa de recuperación y ante la dispensación de fondos económicos, esfuerzos legales y reales en el empleo del sector público.

LOURDES LÓPEZ CUMBRE

Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Cantabria
Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo

1. A mitad de año, el Gobierno aprobó el Real Decreto Ley 14/2021, de 6 de julio (BOE de 7 de julio), de Medidas Urgentes para la Reducción de la Temporalidad en el Empleo Público, fruto del consenso con las organizaciones sindicales presentes en la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas. Esta norma fue convalidada, pero ha sido necesaria la tramitación de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre (BOE de 29 de diciembre), con el mismo título, esto es, «sobre Medidas Urgentes para la Reducción de la Temporalidad en el Empleo Público», para fijar definitivamente las reglas que se habrán de seguir en los próximos años en esta materia.

Como ya se puso de manifiesto con la aprobación de la anterior normativa («Nueva normativa sobre el empleo público temporal, en especial sobre el personal interino»), numerosas decisiones judiciales europeas y nacionales y algunos servicios públicos sobredimensionados durante la pandemia obligaban a poner de manifiesto los desajustes entre la realidad y la norma en relación con el empleo público, especialmente por lo que se refiere al personal interino. Esta nueva reforma normativa del empleo público, amparada por el consenso sindical, inicia la vía para la regularización con procesos de estabilización o, en caso de no ser posible, con la indemnización a

quienes, ocupando plazas de forma interina, no consiguen un nombramiento funcional o una contratación laboral de manera indefinida.

En la aprobación de la nueva medida legal se reconoce el impulso del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en cuyo componente 11, relativo a la modernización de las Administraciones Públicas, se establece la necesidad de emprender una reforma referida a la reducción de la temporalidad en el empleo público. «Esto supone un antes y un después a la hora de afrontar las reformas estructurales de calado para adaptar y hacer más eficiente el funcionamiento de las Administraciones Públicas, su régimen jurídico y la ineludible planificación de la gestión de los recursos humanos para garantizar la prestación de unos servicios públicos de calidad» (exposición de motivos). El objetivo de la reforma es precisamente el de situar la tasa de temporalidad estructural por debajo del 8 % en el conjunto de las Administraciones Públicas españolas, actuando la reforma en tres dimensiones: con la adopción de medidas inmediatas para remediar la elevada temporalidad existente, con la articulación de medidas eficaces para prevenir y sancionar el abuso y el fraude en la temporalidad en un futuro y, por último, potenciando la adopción de herramientas y una cultura de la planificación para una mejor gestión de los recursos humanos. Se basa en una serie de principios como ejes principales; así, y tal y como recoge expresamente el legislador, una apuesta por lo público, dotando a la Administración del marco jurídico necesario para prestar con garantía y eficacia los servicios públicos; la profesionalización del modelo de empleo público, con el centro en el personal funcionario de carrera y la delimitación de

los supuestos de nombramiento de personal temporal; el mantenimiento de la figura de personal funcionario interino, estableciendo su régimen jurídico para garantizar la adecuada utilización de esta modalidad de personal y exigir su responsabilidad a la Administración ante una inadecuada utilización de la figura del personal funcionario interino, contribuyendo así a impulsar y fortalecer una adecuada planificación de los recursos humanos.

2. La forma y el contenido de esta nueva Ley 20/2021 es bastante similar a la de su antecedente. Sin embargo, algunos aspectos difieren, precisamente aquellos que han hecho necesaria la tramitación parlamentaria tras haber sido ya convalidada la anterior normativa.

Como allí, se incorpora la *modificación de la regulación sobre el funcionario interino recogida en el artículo 10 del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP)*. Como es sabido, el citado estatuto regula tanto el régimen jurídico del funcionario público como el del personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas. Este último se rige, además de por la legislación laboral y por las normas convencionalmente aplicables, por aquellos preceptos de este estatuto que así lo dispongan (ex art. 7 EBEP). Todos ellos se consideran empleados públicos, categoría que comprendía a los funcionarios de carrera, a los funcionarios interinos, al personal laboral —ya sea éste fijo, indefinido o temporal— y al personal eventual. Pues bien, el epicentro de esta reforma se refiere al personal interino, ya sea funcionario o laboral.

En atención a la misma modificación, se consideran *funcionarios interinos* quienes,

por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, sean nombrados como tales con carácter temporal para el desempeño de funciones propias de los funcionarios de carrera cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias: a) la existencia de plazas vacantes, cuando no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera, por un máximo de tres años; b) la sustitución transitoria de los titulares durante el tiempo estrictamente necesario; c) la ejecución de programas de carácter temporal, que no podrán tener una duración superior a tres años, ampliable hasta doce meses más por las leyes de la función pública que se dicten en desarrollo de este estatuto, y d) el exceso o acumulación de tareas por un plazo máximo de nueve meses, dentro de un periodo de dieciocho meses.

En tal definición, contenida en el artículo 10.1 del Estatuto Básico del Empleado Público, se refuerza el carácter temporal de las funciones realizadas por este personal. Con anterioridad, la relación también era temporal, pero, como ha demostrado la realidad, se dilataba tanto en el tiempo que la ocupación parecía indefinida. Ahora, la norma subraya el carácter temporal de la relación «funcionarial» reforzando algunos aspectos: uno, que el nombramiento tendrá lugar «con carácter temporal» para el desempeño de tareas propias de funcionarios de carrera —que ya, de por sí, son indefinidas—; dos, que la existencia de plaza vacante se extenderá «por un máximo de tres años» —siguiendo las pautas ya establecidas por la propia norma, pero incumplidas a juzgar por las resoluciones judiciales europeas y nacionales en cuanto al personal laboral—; tres, que la sustitución transitoria del titular se producirá «durante el tiempo estrictamente

necesario» —para evitar dilaciones que conduzcan a la irregularidad de la contratación», y, finalmente, se modifica la referencia al exceso o acumulación de tareas, antes prevista para un plazo máximo de seis meses dentro de un periodo de doce meses, ahora para un «plazo máximo de nueve meses, dentro de un periodo de dieciocho meses» —con un mayor margen de uso de este tipo de relación por parte de las Administraciones Públicas, dentro de las limitaciones ya indicadas—. De acuerdo con esta normativa, todos los procedimientos de selección del personal funcionario interino serán públicos, debiendo regirse por los principios de igualdad, mérito, capacidad y celeridad, y tendrán por finalidad la cobertura inmediata del puesto. No obstante, el nombramiento derivado de estos procedimientos de selección en ningún caso dará lugar al reconocimiento de la condición de funcionario de carrera.

Ha de considerarse asimismo relevante la nueva dicción del artículo 10.3 del Estatuto Básico del Empleado Público que, a la escueta alusión anterior al cese del funcionario interino por las mismas causas previstas para la pérdida de la condición de funcionario de carrera, añade ahora situaciones específicas que se dan con frecuencia en la práctica y, lo más importante, «sin derecho a compensación alguna». Así, y en todo caso, la Administración deberá formalizar de oficio la finalización de la relación de interinidad, además de por las causas antedichas y sin derecho a compensación, por los siguientes motivos: a) por la cobertura reglada del puesto por personal funcionario de carrera a través de cualquiera de los procedimientos legalmente establecidos; b) por razones organizativas que den lugar a la supresión o a la amortización de los puestos asignados; c) por la

finalización del plazo autorizado expresamente recogido en su nombramiento, o d) por la finalización de la causa que dio lugar a su nombramiento.

Pero es en el apartado cuarto de este nuevo precepto en el que se establece una diferencia en la nueva Ley 20/2021. Antes de la reforma operada por el Real Decreto Ley 14/2021, las plazas vacantes desempeñadas por funcionarios interinos debían ser incluidas 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 decidiera su amortización. Con la reforma indicada, dichas plazas *«deberán ser objeto de cobertura mediante cualquiera de los mecanismos de provisión o movilidad previstos en la normativa de cada Administración Pública»*. No obstante, transcurridos tres años desde el nombramiento del personal funcionario interino, se producirá el fin de la relación de interinidad y la vacante sólo podrá ser ocupada por personal funcionario de carrera, salvo que el correspondiente proceso selectivo quede desierto, en cuyo caso se podrá efectuar otro nombramiento de personal funcionario interino. Excepcionalmente, el personal funcionario interino podrá permanecer en la plaza que ocupe temporalmente, siempre que se haya publicado la correspondiente convocatoria dentro del plazo de los tres años. En el caso del Real Decreto Ley 14/2021 se especificaba que dicho plazo contaría *«desde la fecha del nombramiento del funcionario interino»*, pero ahora la referencia cambia y se dispone que será *«a contar desde la fecha del nombramiento del funcionario interino y sea resuelta conforme a los plazos establecidos en el artículo 70 del TREBEP. En este supuesto podrá permanecer hasta la resolución de la convocatoria,*

sin que su cese dé lugar a compensación económica». Sigue existiendo una pretensión clara por parte del legislador de limitar la permanencia en una misma plaza por parte del personal interino, sin posibilidad de prórroga, salvo que los plazos legales supongan una demora en su resolución, lo que justificaría el mantenimiento del personal interino sin una compensación económica por cese posterior.

Como reflejo de esta regulación, también se modifica el artículo 11 del Estatuto Básico del Empleado Público, referido al personal laboral. Se añade, así, un apartado tercero en el que se impone que los procedimientos de selección del personal laboral sean públicos, rigiéndose en todo caso por los principios de igualdad, mérito y capacidad. En el caso del personal laboral temporal, se regirá igualmente por el principio de celeridad, teniendo por objetivo el atender a razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia (ex art. 11.3 EBEP).

3. Con el fin de garantizar el cumplimiento de todas estas medidas, también la Ley 20/2021 introduce una nueva disposición adicional decimoséptima en el Estatuto Básico del Empleado Público que incluye mecanismos de control de la temporalidad en el empleo público. En este sentido, las Administraciones Públicas serán responsables del cumplimiento de las previsiones contenidas en esta reforma, y, en especial, deberán velar por evitar cualquier tipo de irregularidad en la contratación laboral temporal y en los nombramientos de personal funcionario interino. En consecuencia, todo acto, pacto, acuerdo o disposición reglamentaria, así como las medidas que se adopten en su cumplimiento o desarrollo, cuyo contenido directa o indirectamente

suponga el incumplimiento por parte de la Administración de los plazos máximos de permanencia como personal temporal será nulo de pleno derecho.

Mas, lo verdaderamente innovador —aunque motivado por resoluciones judiciales ya consolidadas en cuanto al personal laboral y recogido ya en el Real Decreto Ley 14/2021— es que el incumplimiento del plazo máximo de permanencia dará lugar a una compensación económica para el personal funcionario interino afectado que será equivalente a veinte días de sus retribuciones fijas por año de servicio, prorrateándose por meses los periodos de tiempo inferiores a un año, hasta un máximo de doce mensualidades. El derecho a esta compensación nacerá a partir de la fecha del cese efectivo y la cuantía estará referida exclusivamente al nombramiento del que traiga causa el incumplimiento. No habrá derecho a compensación en caso de que la finalización de la relación de servicio sea por causas disciplinarias ni por renuncia voluntaria.

En el caso del personal laboral temporal, el incumplimiento de los plazos máximos de permanencia dará derecho a percibir la compensación económica prevista aquí, sin perjuicio de la indemnización que pudiera corresponder por vulneración de la normativa laboral específica. Dicha compensación consistirá, en su caso, en la diferencia entre el máximo de veinte días de su salario fijo por año de servicio —con un máximo de doce mensualidades— y la indemnización que le correspondería percibir por la extinción de su contrato, prorrateándose por meses los periodos de tiempo inferiores a un año. El derecho a esta compensación nacerá a partir de la fecha del cese efectivo y la cuantía estará referida exclusivamente

al contrato del que traiga causa el incumplimiento. En caso de que la citada indemnización fuere reconocida en vía judicial, se procederá a la compensación de cantidades. No habrá derecho a la compensación descrita en caso de que la finalización de la relación de servicio sea por despido disciplinario declarado procedente o por renuncia voluntaria.

En el ámbito laboral, cuando se superan los umbrales máximos de la contratación temporal o «se encadenan» contratos temporales, la sanción supone la conversión de la relación en indefinida. También para la Administración está prevista, en caso de irregularidad, la figura del contrato indefinido no fijo. Ahora, la capacidad de la Administración para poner fin a la relación cuando se han superado los plazos reglamentarios impone el abono de la indemnización reseñada, no sin limitaciones como el «descuento» de la indemnización que se derive de la relación laboral, en su caso, o la consideración única del contrato del que derive el incumplimiento sin tener en cuenta posibles relaciones pasadas.

4. La Ley 20/2021 autoriza en el artículo 2 una tasa adicional para la estabilización del empleo temporal que incluirá las plazas de naturaleza estructural que, estando o no dentro de las relaciones de los puestos de trabajo, plantillas u otra forma de organización de los recursos humanos previstas en las distintas Administraciones Públicas y dotadas presupuestariamente, hayan estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores al 31 de diciembre del 2020. La Ley 20/2021 señala que, al margen de lo que se disponga de forma transitoria, las plazas afectadas por los procesos de estabilización previstos en los Presupuestos

Generales para los años 2017 y 2018 deberán ser consideradas asimismo en estos procesos de estabilización *«siempre que hubieran estado incluidas en las correspondientes ofertas de empleo público de estabilización y llegada la fecha de entrada en vigor de la presente ley, no hubieran sido convocadas, o habiendo sido convocadas y resueltas, hayan quedado sin cubrir»*. En todo caso, la tasa de cobertura temporal deberá situarse por debajo del 8 % de las plazas estructurales. Y, aun cuando la articulación de estos procesos selectivos garantice el cumplimiento de los principios de libre concurrencia, igualdad, mérito, capacidad y publicidad, el sistema de selección responderá a la fórmula de concurso-oposición. De estos procesos no podrá derivarse un incremento de gasto ni de efectivos, debiendo ofertarse necesariamente plazas de naturaleza estructural que se encuentren desempeñadas por personal con vinculación temporal.

Corresponderá una compensación económica equivalente a veinte días de retribuciones fijas por año de servicio, prorrateándose por meses los periodos de tiempo inferiores a un año, hasta un máximo de doce mensualidades, para el personal funcionario interino o el personal laboral temporal que, estando en activo como tal, viera finalizada su relación con la Administración por la no superación del proceso selectivo de estabilización. Como en supuestos anteriores, en el caso del personal laboral temporal, dicha compensación consistirá en la diferencia entre el máximo de veinte días de su salario fijo por año de servicio, con un máximo de doce mensualidades, y la indemnización que le correspondiera percibir por la extinción de su contrato, prorrateándose por meses los periodos de tiempo inferiores a un año. En

caso de que la citada indemnización fuere reconocida en vía judicial, se procederá a la compensación de cantidades. La no participación en el proceso selectivo de estabilización no dará derecho a compensación económica.

5. A diferencia del Real Decreto Ley 14/2021, que aparece como antecedente de esta norma legal, esta Ley 20/2021 señala en su disposición adicional segunda no sólo la necesidad de que el Ministerio de Hacienda y Función Pública, en el marco de la cooperación en materia de administración pública, elabore un informe anual de seguimiento de la situación de la temporalidad en el empleo público, sino que dicho informe deberá ser remitido a la Comisión competente del Congreso de los Diputados. Tal informe contendrá, como mínimo, el detalle funcional con escala autonómica y local de todas las situaciones de temporalidad en el empleo público. También se especifica en la disposición adicional tercera que, con la finalidad de mantener una adecuada prestación de los servicios públicos, las Administraciones Públicas podrán nombrar personal interino en las plazas vacantes que se produzcan en el ejercicio presupuestario por jubilación, así como las plazas de necesaria y urgente cobertura que, de acuerdo con lo establecido en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado, no computen en la tasa de reposición de efectivos.

Y añade una serie de disposiciones adicionales (de la sexta a la décima) no contenidas con anterioridad en el Real Decreto Ley 14/2021. En concreto, se trata de regular la convocatoria excepcional de estabilización de empleo temporal de larga duración (disp. adic. sexta); la extensión del ámbito de aplicación de estos procesos

de estabilización a las sociedades mercantiles públicas, entidades públicas empresariales, fundaciones del sector público y consorcios del sector público, sin perjuicio de la adecuación, en su caso, a su normativa específica (disp. adic. séptima); la necesidad de identificar las plazas que se hayan de incluir en las convocatorias de concurso en relación con las plazas vacantes de naturaleza estructural ocupadas de forma temporal por personal con una relación de esta naturaleza anterior al 1 de enero del 2016 (disp. adic. octava); las posibles actuaciones de las comunidades autónomas y entidades locales relacionadas con los procesos de estabilización (disp. adic. novena) y, en fin, la aplicación de esta normativa a las instituciones forales (disp. adic. décima).

Como ya ocurriera con el Real Decreto Ley 14/2021, la Ley 20/2021 también dedica una atención especial a la adaptación de esta normativa en el personal docente y en el personal estatutario y equivalente de los servicios de salud. Y precisamente por esta razón mantiene vigente la

disposición final segunda del dictado Real Decreto Ley 14/2021. En atención a ella se dispone que, en el plazo de un año, se procederá a la adaptación de la normativa del personal docente y del personal estatutario y equivalente de los servicios de salud a lo dispuesto en esta reforma —apunte razonable al estar dicho personal regido por una normativa específica, distinta a la expuesta, pero con la que deberá concurrir en este plazo de un año—. Por lo demás, la disposición transitoria primera de esta Ley 20/2021 establece como plazo de resolución de los procesos de estabilización de empleo temporal ya convocados el 31 de diciembre del 2024, mientras que la disposición transitoria segunda reconoce expresamente que todas las previsiones contenidas en el artículo 1 de esta norma legal —y que modifican los artículos 10, 11.3 y la disposición adicional decimoséptima del EBEP, respectivamente— serán de aplicación únicamente en relación con el personal temporal nombrado o contratado con posterioridad a su entrada en vigor, prevista (ex disp. final tercera) al día siguiente de su publicación.