

18 Estudios de Relaciones Laborales

Ignasi Beltran de Heredia Ruiz

Resarcimiento
económico por abuso
de la temporalidad
en el empleo público
laboral y funcional

18 Estudios de Relaciones Laborales

Ignasi Beltran de Heredia Ruiz

Resarcimiento
económico por abuso
de la temporalidad
en el empleo público
laboral y funcional

© Diputación de Barcelona

Junio 2025

Diseño gráfico: Jordi Palli

Composició: Addenda

Producció: Subdirecció de Imagen Corporativa y Promoci6n Institucional de la Diputaci6n de Barcelona

Dep6sito legal: B 10786-2025

A Marta, Teo y Bernat.

Índice

Abreviaturas	7
Presentación	9
Capítulo 1. La indemnización como medida adecuada para combatir el abuso: la doctrina del TJUE	12
1.1. La STJUE de 22 de febrero de 2024 (asunto UNED).....	15
1.1.1. Acciones adoptadas para combatir el abuso.....	15
1.1.1.1. A propósito de la calificación de INF como respuesta al abuso.....	15
1.1.1.2. A propósito de la indemnización por cobertura reglamentaria de la plaza.....	25
1.1.1.3. A propósito de los procesos de consolidación como medida para combatir el abuso.....	26
1.1.1.4. A propósito de la fijeza como medida para combatir el abuso.....	27
1.1.2. Reacciones a la sentencia de 22 de febrero de 2024 (y doctrina conexa).....	28
1.1.2.1. Reacciones en la jurisdicción social.....	28
1.1.2.2. Reacciones en la jurisdicción contencioso-administrativa....	39
1.2. La STJUE de 13 de junio de 2024 (asunto Generalitat de Catalunya) 46	
1.2.1. Acciones adoptadas para combatir el abuso.....	47
1.2.1.1. A propósito de los procesos de selección.....	47
1.2.1.2. A propósito de la fijeza.....	48
1.2.1.3. A propósito del sistema de compensación previsto en el art. 2.6 de la Ley 20/2021.....	50
1.2.2. Reacciones internas a la sentencia de 13 de junio de 2024.....	52
1.2.2.1. Reacciones en la jurisdicción contencioso-administrativa....	52
1.2.2.2. Reacciones en la jurisdicción social.....	58

Capítulo 2. El art. 2.6 de la Ley 20/2021: una reinterpretación a la luz del TJUE	60
2.1. Personas que no superen el proceso selectivo.....	62
2.2. Personas que superen el proceso selectivo y personas que opten por no participar en el proceso de estabilización.....	65
Capítulo 3. Valoración final: el resarcimiento económico como último bastión contra el abuso cronificado	68
Capítulo 4. Coda: imaginando un futuro a partir de las medidas dirigidas a contener la temporalidad vigente	72
4.1. Una mirada al futuro de la temporalidad del personal laboral.....	73
4.1.1. Alcance de la fijeza derivada del incumplimiento del art. 15 del ET (el art. 15.4 del ET).....	74
4.1.2. Alcance de la fijeza derivada del art. 15.5 del ET.....	79
4.1.3. La DA 17. ^a del EBEP y el contrato de sustitución por vacante.....	83
4.1.4. La DA 17. ^a del EBEP y las medidas para combatir el abuso.....	87
4.2. Una mirada al futuro de la temporalidad del personal funcional.....	90
4.2.1. Alcance de la acotación de las causas de interinidad funcional (y omisión de reglas para evitar el encadenamiento).....	91
4.2.2. Alcance de la compensación como medida para contener el abuso.....	94
Bibliografía citada	98
El autor	102

Abreviaturas

AAPP	Administraciones públicas
ap.	apartado
art./arts.	Artículo /artículos
ATJUE	auto Tribunal de Justicia de la Unión Europea
DA	disposición adicional
C-A	contencioso-administrativo
CE	Constitución Española
INF	indefinido no fijo
FJ	fundamento jurídico
LPGE	Ley de Presupuestos Generales del Estado
OEP	oferta de empleo público
LISOS	Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social
ET	Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores
EBEP	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
rec.	recurso
SAN	Sentencia de la Audiencia Nacional
SJS	Sentencia del Juzgado de lo Social
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional

STJUE	Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia del tribunal superior de justicia
Soc	Social
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TSJ	tribunal superior de justicia
TS	Tribunal Supremo

Presentación

El uso abusivo de la temporalidad en el sector público ha sido (lamentablemente) una seña de identidad de las últimas décadas y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), espoleado por los órganos remitentes de las cuestiones prejudiciales, ha tenido un efecto sísmico y terapéutico a la par en el marco normativo y su interpretación. Estas embestidas no solo han contribuido a que internamente se tome conciencia de una patología crónica que, al normalizarse, se había invisibilizado, sino que también se han erigido (pese a sus titubeos) en un factor precipitador de cambios normativos dirigidos a tratar de contener este fenómeno.¹ La Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, y 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, han perseguido este propósito y han aspirado a instituirse elementos correctores del *statu quo*.

No obstante (a pesar de estas reformas), el cotejo de este nuevo marco normativo con el derecho de la Unión Europea y, en particular, la Directiva 1999/70, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo Marco de la CES, la UNICE y el CEEP² sobre el trabajo de duración determinada (en adelante, Directiva 1999/70), arroja numerosas dudas de adecuación. Especialmente, porque todo parece indicar que sigue existiendo una brecha sustancial entre las medidas para combatir el abuso de la temporalidad previstas en nuestro ordenamiento y el contenido de la cláusula 5.^a, tal y como el TJUE lo interpreta.

1. La existencia de casos que, sin exagerar, acumulaban sucesiones de centenares de contratos durante décadas mostraban la (resignada) tolerancia respecto de un *modus operandi* que, privilegiadamente, permanecía (prácticamente) impune (por ejemplo, la STSJ/Soc Madrid de 17 de febrero de 2021, rec. 845/2020, con 274 contratos en más de 30 años). Una síntesis de las posibles causas de estas tasas tan elevadas en Josefa CANTERO MARTÍNEZ, «Medidas de prevención y sanción del abuso de la temporalidad en el ámbito local», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 60, 2022, pp. 77-81.

2. Unión de Confederaciones de la Industria y de los Empresarios de Europa (UNICE), el Centro Europeo de Empresas Públicas (CEEP) y la Confederación Europea de Sindicatos (CES).

La evolución de la doctrina jurisprudencial sobre las medidas contra el abuso del empleo temporal ha sido aluvional y tortuosa, y es la suma de diversos hitos interpretativos nacionales y de la Unión. En efecto, esta secuencia interpretativa (o hermenéutica) multinivel no responde a un curso de acción unívoco ni unidireccional, sino que, impulsada por las sucesivas interpelaciones al TJUE, responde más bien a un principio de acción-reacción que se ha ido retroalimentando con un grado de satisfacción ciertamente desigual, pues la receptividad a la doctrina del TJUE de las Salas Tercera de lo Contencioso-Administrativo y Cuarta de lo Social del Tribunal Supremo no es uniforme. A la par, en el ámbito laboral, la controvertida figura del personal indefinido no fijo (en adelante, INF) y su particular configuración ambivalente y *líquida* tampoco ha contribuido a esclarecer este escenario (a su incongruente semántica –un verdadero oxímoron–, se une una naturaleza *temporal*³ que no es incompatible con la fórmula fija-discontinua⁴). En parte, porque, durante mucho tiempo, el Tribunal Supremo (en adelante, TS) ha estimulado los factores que alimentaban esta conversión tan poco ortodoxa. Y la solución adoptada en la jurisdicción contenciosa (como se expondrá detalladamente –mantener la condición de funcionario interino hasta la provisión de la plaza–) tampoco puede ser calificada de satisfactoria.

Este marco normativo e interpretativo, recientemente, ha sufrido una nueva sacudida que ha roto las costuras de esta matriz. En efecto, los dos últimos testimonios de esta larga saga de encuentros y desencuentros han sido las sentencias de 22 de febrero de 2024 (C-59/22, C-110/22 y C-159/22), en los asuntos de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid, la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) y la Agencia Madrileña de Atención Social de la Comunidad de Madrid; y la sentencia de 13 de junio de 2024 (C-331/22 y C-332/22), en los asuntos del Departamento de la Presidencia de la Generalitat de Catalunya y del Departamento de Justicia de la Generalitat de Cataluña.⁵

La doctrina de estas resoluciones ha incidido en múltiples y heterogéneas derivadas del empleo público (laboral y funcional) y, muy particularmente, en el régimen indemnizatorio previsto para combatir el abuso de la temporalidad, incluyendo el proceso de estabilización de la Ley 20/2021 (y su art. 2.6). El propósito

3. STS\Soc de 2 de abril de 2018 (rec. 27/2017).

4. STS\Soc de 11 de abril de 2018 (rec. 2581/2016).

5. Además de las dictadas en 2024, las resoluciones en las que se ha interpelado al TJUE para evaluar si nuestro ordenamiento interno se adecuaba al contenido de la cláusula 5.ª han sido las siguientes (en orden cronológico): ATJUE 26 de abril 2022 (C-464/21), Universitat de Barcelona; STJUE 24 de junio 2021 (C-550/19), Obras y Servicios Públicos y Acciona Agua; STJUE 3 de junio 2021 (C-726/19), Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario (IMIDRA); STJUE 19 de marzo 2020 (C-103/18 y C-429/18), Sánchez Ruiz y Fernández Álvarez; STJUE 21 de noviembre 2018 (C-619/17), de Diego Porras; STJUE 14 de septiembre 2016 (C-184/15 y C-197/15), Martínez Andrés y Castrejana López; STJUE 14 de septiembre 2016 (C-16/15), Pérez López; ATJUE 11 de diciembre 2014 (C-86/14), León Medialdea contra el Ayuntamiento de Húeter Vega; STJUE 13 de marzo 2014 (C-190/13), Márquez Samohano.

de este ensayo es, precisamente, abordar cómo ha quedado el régimen de resarcimientos económicos (compensaciones e indemnizaciones) en este contexto; qué opciones interpretativas están al alcance; y, finalmente, si puede erigirse en una medida suficientemente eficaz para contener unas tasas de temporalidad a futuro que, pese a los cambios normativos, siguen siendo (al cierre de este trabajo) excesivamente elevadas.

En todo caso, antes de proceder a esta disección, ya puede avanzarse que lo que aquí se expone será, hasta cierto punto, «provisional», pues el TJUE todavía tiene que dar respuesta a la cuestión prejudicial formulada por el TSJ\Social de Galicia (auto 6 de junio 2023, rec. 1494/2021) y a la planteada por la Sala 4.^a del TS (auto 30 de mayo 2024, rec. 5544/2023).⁶

6. Según la nota de prensa (fecha del 7 de marzo 2024: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Noticias-Judiciales/El-Tribunal-Supremo-planteara-cuestion-prejudicial-al-TJUE-sobre-el-modo-de-aplicar-la-fijeza-en-el-empleo-publico>), lo hace «con el deseo de llevar a cabo su correcta interpretación, y ante la existencia de importantes dudas acerca de su alcance en determinados aspectos»; y, en especial, «acerca del modo en que compatibilizar la doctrina acuñada por la citada sentencia con las normas relativas al acceso al empleo público (incluyendo a los nacionales de los Estados miembros), así como con las reglas del ordenamiento jurídico nacional que garantizan el derecho de acceso al empleo público conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad».

Capítulo 1. La indemnización como medida adecuada para combatir el abuso: la doctrina del TJUE

La cláusula 5.^a de la Directiva 1999/70 prevé la necesidad de adoptar medidas destinadas a prevenir los abusos como consecuencia de la utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada. En concreto, establece que «cuando no existan medidas legales equivalentes para prevenir los abusos, introducirán [...] una o varias de las siguientes medidas: a) razones objetivas que justifiquen la renovación de tales contratos o relaciones laborales; b) la duración máxima total de los sucesivos contratos de trabajo o relaciones laborales de duración determinada; c) el número de renovaciones de tales contratos o relaciones laborales».⁷

Y, en relación con la expresión «medidas legales equivalentes», aunque no está definida en el Acuerdo Marco, el TJUE (sentencia de 23 de abril de 2009, C-378/07 a C-380/07, Angelidaki y otros) ha entendido que hace referencia a un concepto que debe ser objeto de interpretación uniforme y se refiere a «cualquier medida de derecho interno que, al igual que las medidas indicadas en dicha cláusula, tenga por objeto prevenir con efectividad la utilización abusiva de contratos de trabajo de duración determinada sucesivos».⁸

Este mandato debe complementarse con el contenido del art. 2, párrafo primero, de dicha Directiva que exige a los Estados a poner en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la misma, para lo que deben adoptarse todas las disposiciones necesarias para garantizar en todo momento los resultados fijados por ella. Y, en este sentido, la doctrina del tribunal de Luxemburgo (entre otras, sentencia de

7. Un pormenorizado análisis del tratamiento dispensado por el TJUE a cada una de estas medidas en Joan MAURI MAJÓS, «La irregularidad en el empleo público no permanente y sus medidas de corrección». En Castillo Blanco (dir.), *Defensa del patrimonio público y represión de conductas irregulares*, Madrid: Iustel, 2020, pp. 387-394.

8. Como apunta MAURI MAJÓS («La irregularidad en el empleo público...», p. 82), «lo cierto es que la Directiva invita a adoptar, a la elección siempre del Estado miembro, una o varias de las medidas estipuladas u otras que pudieran resultar equivalentes. Además, dichas posibilidades pueden y deben considerarse de forma complementaria o incluso acumulativa, con el fin de alcanzar el objetivo de prevención previsto».

8 de mayo de 2019, C-494/17, Rossato y Conservatorio di Musica F. A. Bonporti) ha establecido que

«el derecho de la Unión no establece sanciones específicas para el caso de que se compruebe que existen no obstante abusos, corresponde a las autoridades nacionales adoptar medidas que no solo 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 [...]. De ello se desprende que, cuando se ha producido una utilización abusiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada sucesivos, es preciso que pueda aplicarse alguna medida que ofrezca garantías efectivas y equivalentes de protección de los trabajadores para sancionar debidamente dicho abuso y eliminar las consecuencias de la infracción del derecho de la Unión».

No obstante, como ha expuesto de forma reiterada el TJUE, la cláusula 5.^a carece de efecto directo. Esto significa que los particulares no pueden invocarla ante los tribunales internos o frente al empleador público con el propósito de inaplicar las disposiciones del derecho nacional que la contradicen. Por ejemplo, en la STJUE de 13 de junio de 2024 (C-331/22 y C-332/22), Departamento de la Presidencia de la Generalitat de Catalunya y Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya, afirma (ap. 101):

«El Tribunal de Justicia ha declarado que la cláusula 5.^a, punto 1, del Acuerdo Marco no es, desde el punto de vista de su contenido, incondicional y suficientemente precisa para que un particular pueda invocarla ante un tribunal nacional. En efecto, en virtud de esta disposición, corresponde a los Estados miembros la facultad de apreciar si, para prevenir la utilización abusiva de contratos o de relaciones laborales de duración determinada, recurren a una o varias de las medidas enunciadas en esta cláusula o incluso a medidas legales existentes equivalentes, teniendo en cuenta las necesidades de los distintos sectores o categorías de trabajadores. Además, no es posible determinar suficientemente la protección mínima que debería aplicarse en cualquier caso con arreglo a la cláusula 5.^a, punto 1, del Acuerdo Marco».

Lo que debe complementarse con lo expuesto en la STJUE de 24 de junio de 2019 (C-573/17), Popławski (ap. 61, 62 y 64):

«Cualquier juez nacional que conozca de un asunto, en el marco de su competencia, estará obligado, como órgano de un Estado miembro, a abstenerse de aplicar cualquier disposición nacional contraria a una disposición del derecho de la Unión con efecto directo en el litigio de que conoce»; «En cambio, no cabrá invocar, como tal, una disposición del derecho de la Unión carente de efecto directo en un litigio al que se aplique el derecho de la Unión, con el fin de excluir la aplicación de una disposición de derecho nacional que le sea contraria»; «La invocación de la disposición de una directiva que no sea suficientemente clara, precisa e incondicional para

que se le reconozca efecto directo no puede dar lugar, sobre la base exclusivamente del derecho de la Unión, a que el órgano jurisdiccional de un Estado miembro excluya la aplicación de una disposición nacional».

Por otra parte, la doctrina de la Unión también es constante a la hora de entender que el contenido de las cláusulas de la Directiva es extensible al sector público y, por consiguiente, independientemente de la calificación de su contrato en derecho interno.⁹ En estrecha relación con lo anterior, adviértase que, aunque las cuestiones prejudiciales se formulen desde distintos órdenes jurisdiccionales (contencioso-administrativo y social) y, por ende, conforme a disposiciones normativas que operen según reglas y principios diferenciados, muchas de las argumentaciones del TJUE no se formulan atendiendo a esta segmentación. Aunque la Directiva 1999/70 no exige a los Estados una respuesta uniforme para el sector público y privado, no cabe duda de que este marco interpretativo, en ocasiones, no contribuye a clarificar los criterios que se destilan de los pronunciamientos europeos. Además (y conviene tenerlo muy presente), y a modo de *vasos comunicantes*, las implicaciones recíprocas (o retroalimentación) entre ambos órdenes son inevitables; y, por estos motivos, es pertinente tratar de abordar su estudio desde el punto de vista más integral posible.

La relevancia de este acervo jurisprudencial sobre esta cláusula 5.^a (a pesar de sus altibajos) conviene tenerla muy presente, pues socava aspectos fundamentales de la regulación de las clases de los empleados públicos temporales (regidos por el derecho administrativo y laboral), así como la gestión que las Administraciones públicas hacen de esos empleados.¹⁰ De hecho, es probable que todavía no se haya podido interiorizar en su plenitud el profundo impacto de estos pronunciamientos.

En este particular «toma y daca» multinivel que se ha desarrollado ante nuestros ojos en los últimos diez años, las citadas sentencias de 22 de febrero y de 13 de junio de 2024 conforman un nuevo episodio. Aunque no será el último, todo indica que su doctrina está llamada a jugar un papel determinante. En esta sucesión de avances y retrocesos, es importante advertir que, en lo que a la compensación económica se refiere, no son pronunciamientos novedosos, sino que, en esencia, se limitan a aplicar el acervo doctrinal compilado hasta la fecha. Por este motivo (y, en aras a comprender el alcance de esta doctrina), es esencial conocer el contexto jurídico de fondo en el que esta evolución hermenéutica se ha planteado. Especialmente, porque, al cerrarse la posibilidad de algunas de las medi-

9. Sin perjuicio de otras más recientes a las que se hará referencia, SSTJUE de 4 de julio de 2006 (C-212/04), Adeneler y otros; de 13 de marzo de 2014 (C-190/13), Márquez Samohano; de 3 de julio de 2014 (C-362/13, C-363/13 y C-407/13), Fiamingo y otros; y de 26 noviembre de 2014 (C-22/13, C-61/13, C-63/13 y C-418/13), Mascolo y otros.

10. Jesús Ángel FUENTETAJA PASTOR (2018), *Función pública y derecho europeo*. Madrid: Thomson-Reuters, p. 143.

das para combatir el abuso (en particular, la fijeza), el abono de una compensación se ha erigido en la medida más factible al alcance. Pues bien, tomando como hilo conductor el análisis de cada una de esas resoluciones y de las reacciones internas, este es el propósito de las páginas que siguen.

1.1. La STJUE de 22 de febrero de 2024 (asunto UNED)

La STJUE de 22 de febrero de 2024 tiene su origen en las controversias suscitadas en tres litigios en los que están implicadas la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid, la UNED y, finalmente, la Agencia Madrileña de Atención Social de la Comunidad de Madrid (respectivamente, C-59/22, C-110/22 y C-159/22, en adelante, para abreviar, asunto UNED). En los dos primeros litigios, cada demandante, tras adquirir judicialmente la condición de personal INF y permanecer en esta situación durante un largo tiempo, solicita la declaración de fijeza. En el tercero, la parte demandante, tras acumular una dilatada sucesión de contratos temporales, solicita, durante la vigencia de su contrato de interinidad por vacante, la misma condición permanente.

Estas controversias dieron lugar a sendas cuestiones prejudiciales y, aunque «similares», son numerosas las preguntas formuladas (respectivamente para cada asunto: 14, 12 y 6). No obstante, a continuación, se procederá a resaltar únicamente las conclusiones que inciden de manera directa en el propósito de este estudio (acompañándolas de otras referencias interpretativas conexas). En concreto, se formulará a partir de (cuatro) valoraciones críticas alrededor de diversas acciones adoptadas para combatir el abuso y su posible calificación como «medidas equivalentes» a la luz del derecho de la Unión (en concreto: calificación como INF; indemnización por cobertura reglamentaria de la plaza; procesos de consolidación; y fijeza);¹¹ y un posterior estudio sobre las reacciones de los órganos jurisdiccionales internos a esta sentencia.

1.1.1. Acciones adoptadas para combatir el abuso

1.1.1.1. A propósito de la calificación de INF como respuesta al abuso

El tribunal de Luxemburgo, en vista de la configuración hermenéutica actual de la condición de personal INF y del marco normativo existente (que no la regula explícitamente), entiende que no es, propiamente, una respuesta adecuada para

11. Para un análisis más detallado, véase Ignasi BELTRAN DE HEREDIA RUIZ, «La calificación de indefinido no fijo en la encrucijada: reflexiones sobre el abuso en el empleo temporal público a propósito de la STJUE 22 de febrero 2024 (C-59/22, C-110/22 y C-159/22)», *Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, núm. 117, 2024 (1-29).

combatir el abuso de la temporalidad (no es una «medida equivalente» subsumible en la cláusula 5.ª del Acuerdo Marco). En concreto, en primer lugar, rechaza (en contra de los alegatos del Gobierno español y la Administración demandada) que las razones objetivas que justifiquen acudir a la figura del INF (esto es, los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad) puedan equipararse a las razones objetivas que exige la Directiva 1999/70 para renovar un contrato temporal. Y, en segundo lugar, objeta que, aunque la convocatoria de procesos selectivos es una medida adecuada siempre que se produzcan en los plazos establecidos, en los casos controvertidos (ap. 98), dichos plazos no se respetan ni estos procesos son frecuentes (así pues, «no parece que pueda evitar la utilización abusiva, por parte del empleador de que se trate, de sucesivas relaciones laborales de duración determinada»). A la luz de todo ello, la sentencia (ap. 100 y 101) deja claro que la normativa interna no constituye una medida suficientemente efectiva y disuasoria para evitar el uso abusivo de los contratos INF, y concluye que, en realidad, no se prevé medida alguna (ni específica ni equivalente) para evitarlo.

Esta argumentación provoca un nuevo giro con respecto a lo mantenido hasta la fecha en relación con la propia condición de INF. La comprensión del alcance de este cambio requiere un poco de contexto.

En respuesta al asunto IMIDRA (STJUE de 3 de junio de 2021, C-726/19), la Sala Cuarta del TS, en la sentencia de Pleno de 28 de junio de 2021 (rec. 3263/2019), tuvo que adaptar su doctrina mantenida hasta la fecha. En apretada síntesis, tuvo que aceptar fundamentalmente tres cosas: primero, que es posible apreciar la existencia de abuso, aunque propiamente no se haya dado una «sucesión de contratos», si la Administración ha incumplido injustificadamente la obligación de dar cobertura reglamentaria de la plaza (aspecto que se detallará posteriormente); segundo, que la restricción presupuestaria no puede ser un motivo que justifique esta dilación (salvo en casos excepcionales, como los causados por la COVID-19, aunque sin carácter general¹²); y, tercero, que la cobertura debe estar sometida a un plazo determinado (se opta por el término de tres años fijado en el art. 70.1 del EBEP).¹³ Pues bien, a pesar de la importancia de esta corrección, en el propio asunto IMIDRA, el TJUE (contra pronóstico, pues lo había rechazado en el asunto Sánchez Ruiz y Fernández Álvarez) validó la calificación de personal INF como una respuesta adecuada para combatir el abuso de la temporalidad en el sector público (al menos, el laboral). Para alcanzar esta conclusión, se valió de la doctrina vertida en el asunto Martínez Andrés y Castrejana López (sentencia de 14 de

12. En efecto, se ha admitido la superación de este plazo a consecuencia de la COVID-19 (SSTS\Soc de 19 de diciembre de 2023, rec. 4895/2022; y de 20 de febrero de 2024, rec. 5018/2022). No obstante, esta circunstancia no puede operar como una causa exoneratoria en todo caso. Véase, por ejemplo, las SSTS\Soc de 15 y de 21 de enero de 2025 (rec. 5579/2023 y rec. 5463/2023).

13. En la doctrina judicial se está planteando que este plazo máximo solo sea aplicable para los contratos vinculados a la cobertura de una plaza y no para el resto de contratos de interinidad o sustitución asociados a una reserva de puesto de trabajo. En este sentido, por ejemplo, la STSJ\Soc Aragón de 10 de enero de 2025 (rec. 1025/2025).

septiembre de 2016, C-184/15 y C-197/15) y en una controversia que afectaba a personal funcionario. Entonces, entendió que (a expensas de lo que acabara decidiendo el órgano remitente) dicha calificación también «podría ser» aplicable para el personal no laboral. Sin embargo, esta conclusión se alcanzó a partir de una «imprecisa» comprensión de lo que en la jurisdicción social este reconocimiento implica, pues partía de la base de que la misma atribuye, *per se*, un derecho a la reincorporación. Esto no es así en todos los casos, o, al menos, se trata de un efecto colateral solo si se dan determinadas vicisitudes. En efecto, a partir del instante en el que la Sala Cuarta (corrigiendo una doctrina muy consolidada por todas; sentencia de 22 de julio de 2013, rec. 1380/2012) rechazó la posibilidad de acudir a la «amortización simple» de los interinos por vacante (sentencia de 24 de junio de 2014, rec. 217/2013) y del personal INF (sentencia de 24 de julio de 2014, rec. 2693/2013). De modo que el contrato ya no se podía extinguir alegando que con la decisión de amortización se estaba dando cumplimiento a una condición resolutoria (y sin derecho a indemnización), por lo que hubo que reconducir al cauce resolutorio del despido por causas de empresa de los arts. 51 o 52.c del ET. Desde entonces, la obligación de readmisión está anudada únicamente a las extinciones que no han cumplido el procedimiento del despido colectivo. De esta forma, la reincorporación no es un efecto consustancial a la condición de INF. También conviene recordar que, a pesar de lo apuntado por el TJUE en Martínez Andrés y Castrejana López, la Sala Tercera del TS, a través de las importantes sentencias (2) de 26 de septiembre de 2018 (rec. 1305/2017 y rec. 785/2017), acabó rechazando la extensión de la condición de INF al ámbito funcional y estatutario (aunque la solución final adoptada –y que se sigue manteniendo hoy en día–, en puridad, no se aleja en exceso).

Siguiendo con la exposición del contexto, a partir del asunto IMIDRA, los tribunales de la jurisdicción social han acudido a la calificación de INF en respuesta del abuso de forma generalizada. En efecto, el plácet europeo ha permitido declarar esta condición en centenares de casos si se ha superado un plazo máximo de tres años.¹⁴ O bien, para el caso de que se haya producido un cese por cobertura reglamentaria de la plaza (y confirmando un criterio precedente),¹⁵ ha llevado a reconocer una indemnización de veinte días por año, con un máximo de doce mensualidades.¹⁶

14. Por todas (se reitera, al menos, en más de 210 pronunciamientos), SSTS\Pleno (2) de 29 de junio de 2021 (rec. 2395/19 y rec. 3061/2019); y de 26 de diciembre de 2023 (rec. 1138/2021). Véase aquí: <https://ignasibeltran.com/que-es-un-indefinido-no-fijo/#reacciones1>

15. Criterio mantenido con anterioridad, con independencia de la naturaleza (temporal o no) atribuida a los INF (SSTS\Soc de 28 de marzo de 2017, rec. 1664/2015; y de 28 de marzo de 2019, rec. 997/2017).

16. Por todas (se reitera, al menos, en más de 65 pronunciamientos), SSTS\Soc de 1 de julio de 2021 (rec. 2594/2019); y de 8 de febrero de 2024 (rec. 637/2022). Véase aquí: <https://ignasibeltran.com/que-es-un-indefinido-no-fijo/#reacciones2>

Volviendo al momento actual, el asunto UNED ilustra a la perfección la tortuosa relación del órgano europeo con la difícilmente catalogable condición de INF. Un repaso a sus criterios evidencia la evolución pendular que ha seguido (y contribuye a comprender la volatilidad del contexto en el que se ha desarrollado toda esta controversia):

— En el asunto Sánchez Ruiz y Fernández Álvarez (sentencia de 19 de marzo de 2020, C-103/18 y C-429/18) rechaza que esta calificación fuera adecuada para combatir el abuso.

— En el asunto IMIDRA (junio de 2021), tomando como base lo expuesto en Martínez Andrés y Castrejana López, corrige su doctrina anterior y estima que sí lo es.

— En el asunto Universitat de Barcelona (auto de 26 de abril de 2022, C-464/21), reitera lo expuesto en IMIDRA.

— En el asunto UNED (febrero de 2024), dada su configuración actual, como se acaba de exponer, rechaza que lo sea.

Aunque pueda resultar contraintuitivo (y, en estos momentos, es difícil imaginar qué puede depararnos el futuro), la última respuesta del TJUE no significa que, en términos generales, la doctrina sobre el personal INF esté «finiquitada».¹⁷ Conviene recordar que se ha convertido en un «cajón de sastre» para todos aquellos casos en los que los principios de acceso al empleo público impiden el reconocimiento de una relación «indefinida». Por ejemplo, en los casos de cesión ilegal, contratación con falsos autónomos, contratación temporal irregular (no abusiva) o (aunque no se haya formulado de manera explícita) también en los supuestos de personal subrogado fijo que, con posterioridad, pase a desarrollar funciones más allá de la unidad traspasada.¹⁸ Y nada indica que esto vaya a cambiar (porque nada presiona para que suceda). Tampoco puede descartarse que, si la jurisprudencia articula una medida eficaz, incluso, podría seguir siendo una respuesta adecuada para combatir el abuso de la contratación temporal (por ejemplo, acotando su duración máxima e incrementando la indemnización en caso de cobertura reglamentaria de la plaza). Por todo ello (y –como se apuntará– dado el alcance limitado del art. 15.5 del ET), es probable que continúe como criterio interpretativo en un número muy considerable de estos casos.

Llegados a este estadio, conviene hacer una breve mención a los supuestos de traspaso sometidos a la Directiva 2001/23 y la calificación que debe atribuirse al personal subrogado. A partir de la STS\Soc de 28 de enero de 2022 (rec. 3781/2020), alineándose con la doctrina Correia Moreira, la jurisprudencia

17. Discrepando de lo apuntado por Jesús CRUZ VILLALÓN («La temporalidad laboral en las Administraciones públicas», *El Nacional*, 5 de marzo de 2024, https://www.elnacional.cat/oneconomia/es/opinion/temporalidad-laboral-en-administracions-publicas-jesus-cruz-villalon_1171477_102.html), que sostiene que la sentencia supone «el fin y muerte de los indefinidos no fijos».

18. Sin perjuicio de lo que se expondrá posteriormente, así parece desprenderse del contenido de la STS\Soc de 28 de enero de 2022 (rec. 3781/2020).

social ha acabado aceptando que debe reconocérseles la fijeza (pero sometién-dola a una condición). Esto contrasta con la (reciente y controvertida) solución de la Sala Tercera del TS, que ha dado validez a la tesis del personal subrogado que hay que extinguir. En efecto, en virtud de la STS\C-A de 16 de enero de 2025 (rec. 4845/2022), la Administración autonómica (en este caso, la de la Comunitat Valenciana) puede, a través de Decreto (dictado dando respuesta a la DA 8.^a de la Ley valenciana 17/2021), calificar como personal que hay que extinguir al personal laboral subrogado basándose en el art. 44 del ET procedente de una empresa concesionaria de contrato de gestión de servicio público cuando dicho contrato finaliza y la Administración pasa a prestar directamente el servicio. Y, por otra parte, entiende que este personal que hay que extinguir no tiene la condición de empleado público.

Sin pretender entrar en esta disparidad de enfoques, el interés por abordar el adoptado por la Sala Cuarta radica en el hecho de que un sector de la doctrina, *mutatis mutandis*, entiende que esta misma respuesta (la fijeza) debería ser extrapolable a los casos de abuso de la temporalidad. Una breve síntesis de la evolución de este criterio hasta la actualidad (y que se ha desplegado en cinco fases), puede ayudar a determinar su alcance:

— En una primera fase, los tribunales sostienen que, en los casos de reversión (subsumible en el concepto de traspaso), el personal subrogado debe ser calificado como INF (por ejemplo, en este sentido, entre otras muchas, STSJ\Soc Castilla y León\Valladolid de 9 de noviembre de 2011, rec. 1693/2011); pero no así en un proceso de privatización (SSTS\Soc [2] de 18 de septiembre de 2014, rec. 2323/2013 y rec. 2320/2013).

— Posteriormente, la DA 26.^a de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017 (en adelante, LPGE 2017), dejó al personal subrogado en una especie de «limbo jurídico» porque, explícitamente, impedía su calificación como personal INF. De modo que la paralela imposibilidad de reconocer la fijeza (al no cumplirse con los principios de acceso al empleo público) dejaba a este colectivo «huérfano de calificación». Esta anomalía fue corregida (indirectamente) con la declaración de inconstitucionalidad por parte de la STC 22/2018 de la citada DA 26.^a.¹⁹

— El tercer episodio de esta evolución acaece con la STJUE de 13 de junio de 2019 (C-317/18), Correia Moreira. Desde entonces, la calificación como INF (al menos, en su configuración vigente) deja de ser posible a la luz de la Directiva 2001/23. En particular, porque entiende que, en un proceso de reversión pública, no puede exigirse a los trabajadores afectados que, por un lado, se sometan a un

19. De todos modos, la reacción del TC no impidió que un sector de la doctrina (laboral y administrativa) y de la jurisdicción administrativa siguiera defendiendo (controvertidamente) otras opciones interpretativas: personal subrogado o personal con mantenimiento de la clase de contrato que ostentaba con anterioridad a la cesión (de duración indefinida, fija o temporal), pero con «plaza a extinguir».

procedimiento público de selección y, por otro, que queden obligados por un nuevo vínculo con el cesionario.²⁰

Esto, dicho sea de paso, se erige en el elemento que invalida la reciente solución adoptada por la Sala Tercera del TS en la sentencia de 16 de enero de 2025 (rec. 4845/2022) al optar por la figura del personal subrogado que hay que extinguir. Especialmente porque, de acuerdo con el ap. 1 de la DA 8.^a de la Ley valenciana 17/2021, cuya legalidad estaba siendo cuestionada, «la adquisición por este personal de la condición plena de personal estatutario solo podrá hacerse mediante la superación de los procesos normativamente establecidos al efecto y con respeto a los principios constitucionales y legales aplicables». Esta literalidad, como es fácil advertir, es manifiestamente contraria a lo exigido por el TJUE en el asunto Correia Moreira. En cambio, el TS afirma:

«El efecto de la sucesión de empresas que se ha producido y que, en virtud de la DA 8.^a de la Ley valenciana 17/2021 y conforme a ella, regula el Decreto 22/2018, es, desde el punto de vista de la relación laboral, el de la continuidad y, por tanto y en contra de lo dicho por el recurrente, el de la estabilidad en la misma, pues solamente verá su fin si operan causas legalmente establecidas, exactamente igual que antes de la subrogación. En definitiva, no sometándose al personal afectado a ningún requisito para gozar de continuidad, manteniéndose en los mismos términos su relación contractual desde el punto de vista de los derechos y deberes, no cabe hablar de infracción del art. 44 del ET, ni de la Directiva 2001/23/CE en la interpretación que le ha dado el Tribunal de Justicia. Tampoco se ha creado ninguna nueva categoría de personal público pues la precisión “a extinguir” no tiene más relevancia que la de que las vacantes que se produzcan se proveerán por personal estatutario y conforme a su Estatuto Marco, de manera que no hay infracción tampoco ni del art. 8 del EBEP, ni del art. 149.1.^ª.7.^ª de la CE. Estamos, pues, ante un personal laboral de la Consejería de Sanidad Universal y Salud Pública que se distingue por proceder de la subrogación por esta en los contratos de trabajo suscritos en su día por Ribera Salud».²¹

Fundamentación sobre lo que, posteriormente, en vista del criterio más reciente de la Sala de lo Social del Alto Tribunal, se hará una última acotación crítica.

— A pesar del criterio de la Unión recién expuesto, en un primer instante, la Sala Cuarta del TS fue reacia a aceptarlo y, directamente, lo obvió. En la STS\Soc de 10 de junio de 2021 (rec. 4926/2018) entiende que, en un proceso de reversión en el que el art. 44 del ET es aplicable, debe rechazarse el reconocimiento

20. De hecho, durante la vigencia de la DA 26.^a de la LPGE 2017, la STSJ\Soc País Vasco de 5 de junio de 2018 (rec. 1042/2018), entiende que en un proceso de reversión y, en aras a la necesidad de preservar las condiciones de trabajo, la calificación no debería ser «indefinida no fija», sino «indefinida».

21. Un comentario crítico a esta doctrina en Ignasi BELTRAN DE HEREDIA RUIZ, «El personal subrogado a extinguir es contrario a la Directiva 2001/23: comentario a la STS\C-A 16/1/25», blog del autor, febrero de 2025, <https://ignasibeltran.com/2025/02/06/el-personal-subrogado-a-extinguir-es-contrario-a-la-directiva-2001-23-comentario-a-la-stsc-a-15-1-25/>

de la condición de indefinida a la trabajadora demandante y debe sustituirse por la de personal INF para asegurar los principios de igualdad, mérito y capacidad en el empleo público, exigidos por el art. 103.2 de la CE.²² No obstante, en esta fase, la renuencia a aceptar el criterio europeo no fue unánime. Por ejemplo, la SAN de 26 de octubre de 2021 (rec. 152/2021), aplicando la doctrina Correia Moreira, argumentó que, en actividades intensivas en mano de obra en el sector público, la superación de un proceso selectivo dejaba de ser exigible si se había asumido una parte esencial de la plantilla (criterio que sostiene sin entrar a valorar qué calificación jurídica debía darse a estas relaciones).

— Finalmente, conformando el último estadio, la Sala Cuarta ha acabado alineándose con el criterio europeo a través de la STS\Soc de 28 de enero de 2022 (rec. 3781/2020). En esta resolución del Pleno, ya no acude a la calificación de INF, abogando por una fijeza condicionada (esto es, siempre que la persona se mantenga en la unidad transmitida). El caso se refiere a una reinternalización del servicio de atención domiciliaria del Ayuntamiento de Pamplona. En concreto, casando la STS\Soc Navarra de 8 de octubre de 2020 (rec. 189/2020) recurrida (y confirmando el criterio de la instancia), fundamenta el cambio de criterio a partir de los siguientes elementos (que se exponen de manera sintetizada):

«Tanto el propio concepto de subrogación cuanto su regulación, inclusive al amparo de normas de la Unión Europea, exigen que el nuevo empleador se subrogue en las relaciones laborales de carácter fijo sin alterar esa condición [...]. La categoría de personal INF es inadecuada para resolver los eventuales conflictos entre la anterior conclusión y las exigencias constitucionales sobre acceso al empleo público respetando determinados principios».

Y, en relación con esta segunda consideración, añade que esto es así especialmente porque

«[...] la categoría de personal INF surge para explicitar las consecuencias derivadas de previas conductas infractoras [...]. Sin embargo, en nuestro caso no existe infracción de normas que pudiera remediarse mediante la aplicación de la cualidad de personal INF».

22. Recoge esta doctrina (y también las resoluciones del TSJ\Social Navarra que se citan posteriormente), la STS\Soc Galicia de 8 de junio de 2021 (rec. 3865/2020). En la doctrina judicial, la STS\Soc Galicia de 30 de junio de 2021 (rec. 4244/2020) en respuesta a una acción declarativa en la que se solicita la fijeza y se confirma el criterio de la instancia, entiende que «la solución de la controversia debe dar lugar a confirmar la sentencia de instancia, puesto que la Sala estima que la condición de fija de la empresa (indefinida y no temporal) que concluye la Magistrada de instancia en el FJ [fundamento jurídico] 2.º de conformidad con el art. 15.1.a del ET es equiparable a la de indefinida no fija en el ámbito del sector público, o indefinido subrogado, como propone algún sector de la doctrina, y no puede decirse que esta circunstancia indique que se quede en peor condición que un trabajador indefinido en empresa privada, unos y otros pueden ser cesados por causas objetivas, y la condición de fija de plantilla no se deduce de la STJUE, puesto que el caso enjuiciado era distinto, habiéndose sometido en ese caso al trabajador a proceso público de selección, además, con rebaja del salario y evidente modificación de las condiciones de trabajo, lo que no se acredita en el caso presente, solo consta una oferta de empleo público del que se desconocen más circunstancias». Y rechazando explícitamente la aplicación de la doctrina Correia Moreira, SSTS\Soc Navarra 1, (3) de 8 y de 15 de octubre de 2020 (rec. 184/2020, rec. 183/2020, rec. 189/2020, rec. 190/2020 y rec. 198/2020), en un supuesto de reversión por el Ayuntamiento de Pamplona del servicio de asistencia domiciliaria. Rechazando también la fijeza, STS\Soc Andalucía\Sevilla de 20 de mayo de 2021 (rec. 3378/2019).

«[...] la categoría de personal INF viene a resolver un conflicto entre dos bloques normativos de carácter interno: el de las reglas sobre acceso al empleo público y el de las consecuencias de los incumplimientos en materia de contratación temporal. Por el contrario, lo que aquí se plantea es el modo en que debe jugar un conjunto de reglas incorporadas a una Directiva de la Unión Europea y las reseñadas sobre acceso al empleo público. La “interpretación conforme” de nuestro ordenamiento, para concordarlo con las exigencias derivadas de la primacía del derecho eurocomunitario (art. 4.bis de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial) está ahora en juego».

«Consecuencia principal de que un contrato pertenezca a la condición de personal INF es que la plaza desempeñada por la persona contratada debe ser convocada a concurso público».

Y esto no es favorable para alguien que ya tenía un contrato indefinido.

Por otra parte (en una fase posterior de su fundamentación), aunque la reversión se produce con anterioridad a la LPGE 2017 y a la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 (en adelante, LPGE 2018) y, como se ha expuesto, la STC 22/2018 había derogado parcialmente la DA 26.^a de la primera de las leyes, esto no es un obstáculo (en opinión del TS) para apostar por la fijeza. De hecho, la literalidad del art. 130.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (tampoco aplicable por razones temporales), ratifica también este criterio. En cualquier caso, la sentencia añade tres consideraciones relevantes (y que se recogen en su integridad por su valor aclaratorio):

«A) En los hechos probados se afirma que la trabajadora demandante tiene una antigüedad reconocida de julio de 2016 y que el Ayuntamiento asume la gestión directa del servicio con fecha 1 de marzo siguiente. Este dato sirve para advertir que cuando se considere (y acredite) que ha podido existir una fraudulenta incorporación como personal fijo a una empresa cuya plantilla se previera acabaría integrándose en la Administración (lo que no es el caso), ha de quedar abierta la posibilidad de activar los resortes necesarios para privar de eficacia a esa maniobra torticera.

B) El presente litigio surge como consecuencia de que el Ayuntamiento comunicó expresamente a la actora que se incorporaba como “personal laboral INF hasta que se provea la plaza de forma reglamentaria o se proceda a su amortización”. La solución que hemos dado pacifica el conflicto actualmente existente. Sin embargo, conviene advertir que no estamos cerrando la posibilidad de que la dinámica de la relación laboral reabra el debate sobre el alcance de la fijeza respetada. Porque la misma posee todo su sentido en tanto el desarrollo de las funciones permanezca adscrito o relacionado con la unidad productiva que se transmitió, pero pierde su fundamento y finalidad en el momento en que ya no suceda así. La fijeza no está adquirida incondicionadamente en todo el ámbito de la empleadora, sino funcionalmente limitada al objeto

de la transmisión, y sin perjuicio de que puedan acaecer vicisitudes que no nos corresponde ahora aventurar.

C) La impugnación al recurso invoca el tenor de la Ley Foral 2/2018. Conforme a su art. 67.4 “En caso de que una Administración pública decida prestar directamente un servicio que hasta ahora venía siendo prestado por un operador económico, estará obligada a la subrogación del personal que lo prestaba, que se mantendrá en el puesto de trabajo hasta que las plazas sean objeto de cobertura mediante la normativa de función pública que resulte de aplicación”. Se trata, por descontado, de previsión que no podía aplicarse en la sentencia referencial tanto por razones cronológicas cuanto territoriales. En todo caso, digamos que, a efectos de la contradicción, ese dato no es relevante, pues la identidad de los fundamentos (art. 219.1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social) no va referida a las normas aplicadas por las sentencias, sino a la base de las pretensiones. Además, como lo que está en liza es el modo en que interacciona el derecho de la Unión Europea con el interno, a estos efectos, tanto da que concurra una norma estatal u otra autonómica (sin necesidad de adentrarnos ahora en cuestiones competenciales)».

En definitiva, al declarar esta «fijeza condicionada» (o, si se prefiere, una calificación de INF «subyacente» para el caso en el que la persona, con posterioridad, se mueva de la unidad transmitida), la Sala Cuarta trata de sortear el debate sobre la posible inconstitucionalidad de este criterio (y, a la par, sin hacerlo explícito, acepta el principio de primacía del derecho de la Unión respecto del derecho interno, incluida la CE). De ahí que un sector de la doctrina haya entendido que, si en los casos de traspaso, la aplicación de la Directiva 2001/23 puede imponer la fijeza, en los de abuso de la temporalidad, la Directiva 1999/70 también lo podría exigir. Este extremo será objeto de análisis posteriormente, a propósito del estudio de la STJUE de 13 de junio de 2024 (Generalitat de Catalunya).

De acuerdo con lo expuesto, está claro que el reciente posicionamiento de la Sala Tercera apostando por la tesis del personal subrogado sitúa esta controversia nuevamente en un estadio de alta volatilidad (de modo que es posible que se sucedan nuevos episodios en un futuro no muy lejano).

En todo caso, en la jurisdicción social, la fijeza condicionada ha sido plenamente asumida y ya es un criterio consolidado, y su alcance, a resultas de la casuística asociada a estos traspasos, ha sido progresivamente perfilado:

— En primer lugar, la doctrina judicial entiende que, si ya se ha declarado la condición de INF por sentencia judicial en un supuesto de reversión, el efecto de cosa juzgada impide que pueda declararse posteriormente la fijeza.²³ Aunque es una cuestión que todavía no se ha planteado en casación, parece que este criterio debería decaer si la situación se prolongara excesivamente a partir de este ins-

23. Se manifiesta en este sentido, las SSTSJ\Soc Aragón de 28 de marzo de 2022 (rec. 117/2022); y de 6 de noviembre de 2023 (rec. 637/2023). En esta última (tras una extensa argumentación) se afirma: «Existiendo un pronunciamiento judicial firme sobre la naturaleza jurídica de la relación contractual de la trabajadora como indefinida no fija, y siendo que en el anterior procedimiento precisamente se debatió sobre tal extremo, despliega efectos el instituto de la cosa juzgada y no cabe analizar de nuevo esta cuestión».

tante.²⁴ Especialmente, porque (como recoge Alexandre PAZOS PÉREZ)²⁵ el TJUE (sentencias de 16 de marzo de 2006, C-234/04, Kapferer, ap. 22; y de 3 de septiembre de 2009, C-2/08, Fallimento Olimpiclub, ap. 24) ha afirmado lo siguiente:

«A falta de normativa comunitaria en la materia, el sistema de aplicación del principio de fuerza de cosa juzgada se rige por el ordenamiento jurídico de los Estados miembros, en virtud del principio de autonomía procesal de estos. No obstante, no debe ser menos favorable que la normativa correspondiente a reclamaciones similares de carácter interno (principio de equivalencia) y no debe estar articulada de tal manera que haga imposible en la práctica el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico comunitario (principio de efectividad)».

— En segundo lugar, como ha establecido la doctrina jurisprudencial (STS\Soc 17 de septiembre de 2020, rec. 154/2018), si en la empresa cedente (perteneciente al sector público) ya se tenía la condición de INF, al producirse un traspaso según lo previsto (o *ex*) en el art. 44 del ET, se mantiene esta condición (y no la de «fijo»)²⁶. Lo que, consiguientemente, implica que este personal deberá de ser objeto del proceso de estabilización y consolidación (STSJ\Soc Madrid de 23 de mayo de 2022, rec. 31/2022). En cambio, como apunta la STSJ\Soc Aragón de 10 de octubre de 2022 (rec. 735/2022), la asignación de la plaza ocupada por una persona subrogada tras reversión, en virtud de convocatoria a plaza funcional, no constituye causa legal de extinción de su contrato y, correlativamente, debe entenderse que el cese se ha producido sin causa y constituye despido improcedente.²⁷ Ahora bien, la fijeza (condicionada) sí que debe declararse en el caso de que la persona trabajadora mantuviera una relación temporal ilícita en la cesionaria (STSJ Galicia de 19 de diciembre de 2024, rec. 144/2023).

— Y, en tercer lugar, también se ha rechazado que, por un lado, esta declaración de fijeza (condicionada) sea aplicable a los supuestos de cesión ilegal (lógicamente, porque no es de aplicación la Directiva 2001/23),²⁸ y, por otro (por el mismo motivo), que el asunto Correia Moreira sea un criterio interpretativo aplicable a los supuestos de temporalidad abusiva.²⁹

24. STSJ\Soc Galicia de 17 de febrero de 2022 (rec. 6048/2021).

25. «El mantenimiento del empleo del personal laboral temporal fraudulento en la Administración pública», *Revista de Derecho Social*, núm. 106, 2024, p. 155.

26. Criterio que sigue la STS\Soc de 8 de febrero de 2022 (rec. 5070/2018). Sigue esta doctrina, SSTSJ\Soc Cantabria de 26 de marzo de 2021 (rec. 80/2021); Madrid de 19 de febrero de 2024 (rec. 420/2023).

27. Ver también las SSTSJ\Soc Galicia de 28 de junio de 2022 (rec. 2405/2022); y de 26 de octubre de 2022 (rec. 3591/2022).

28. SSTS\Soc de 8 de febrero de 2022, rec. 5070/2018; y de 23 de junio de 2022, rec. 4053/2021; y STSJ\Soc País Vasco de 21 de junio de 2022 (rec. 789/2022).

29. La STSJ\Soc Madrid de 24 de febrero de 2023 (rec. 1184/2022) entiende que la doctrina Correia Moreira (y que permite declarar la fijeza en caso de subrogación de empresa) no es extensible a los casos de contratación temporal sucesiva directa por parte de la Administración pública. En términos similares, SSTSJ\Soc Madrid de 23 de febrero de 2023 (rec. 496/2022); de 9 de junio de 2023 (rec. 162/2023); de 29 de septiembre de 2023 (rec. 127/2023); y de 15 de febrero de 2024 (rec. 824/2023).

No obstante (como ya se ha mencionado, y adelantando un aspecto que será abordado con posterioridad), la admisión de la fijeza en estos casos (con el difícil encaje constitucional y legal) cuestiona la coherencia de la doctrina que, sobre la base de los principios de acceso al empleo público, rechaza esta misma calificación en los casos de vulneración de la cláusula 5.^a de la Directiva 1999/70. Es posible que su carácter condicionado sea lo único que permita mantener su idoneidad (aunque poco ortodoxo, es posible que sea el único modo de *surfear* entre los principios constitucionales de acceso al empleo público y la primacía del derecho de la Unión).³⁰

En definitiva (y concluyendo este extenso epígrafe), la incertidumbre en torno a la condición de personal INF sigue siendo muy superior a la que sería deseable.

1.1.1.2. A propósito de la indemnización por cobertura reglamentaria de la plaza

En el asunto UNED también se aborda la adecuación de la indemnización tasada de veinte días por año trabajado (con el límite de una anualidad) por la extinción derivada de la cobertura reglamentaria de la plaza del personal INF. Y, de manera explícita, el TJUE (del mismo modo que con la calificación de INF) también la rechaza como medida equivalente.

Aunque el Acuerdo Marco no establece sanciones específicas en el caso de que se constate la existencia de abusos, la sentencia, sobre la base de un criterio muy consolidado, recuerda que deben establecerse (ap. 103) «medidas que no solo deben ser proporcionadas, sino también lo bastante efectivas y disuasorias como para garantizar la plena eficacia de las normas adoptadas conforme al Acuerdo Marco». Y también reitera (ap. 104) que, cuando se ha producido un abuso, debe aplicarse alguna medida que

«presente garantías de protección de los trabajadores efectivas y equivalentes, con objeto de sancionar debidamente dicho abuso y eliminar las consecuencias del incumplimiento del derecho de la Unión».

Estos argumentos llevan a la sentencia UNED (siguiendo la estela de lo expuesto en IMIDRA) a afirmar (ap. 106 a 108) que el abono de esta compensación no se ajusta al mandato europeo porque

30. En todo caso, este carácter condicional también plantea dudas desde el punto de vista de la propia Directiva 2001/23. La fijeza se pierde si acaecen «vicisitudes» que llevan a desarrollar funciones más allá de la unidad productiva objeto del traspaso. Por consiguiente, en la medida en que la condición de INF puede acabar recuperándose, podría entenderse que, en el fondo, yace latente o aletargada. Y, por este motivo, podría concluirse que no acaba de darse respuesta al mandato europeo derivado de la Directiva 2001/23, porque (pese a que no se exige una equiparación con el personal de la cesionaria) es obvio que hay una devaluación con respecto a la situación anterior al traspaso (obligando a la persona subrogada a permanecer inmóvil si no quiere perder su condición y verse sometida a los efectos propios de la figura de INF).

«tal abono parece ser independiente de cualquier consideración relativa al carácter legítimo o abusivo de la utilización de contratos de duración determinada». De ahí que concluya que «no parece constituir, por sí sola, una medida suficientemente efectiva y disuasoria para garantizar la plena eficacia de las normas adoptadas conforme al Acuerdo Marco».

Esta conclusión es coherente con el acervo europeo que se había dictado hasta este momento. Desde el asunto de Diego Porras 2 (sentencia de 21 de noviembre de 2018, C-619/17), era evidente que un régimen compensatorio articulado a partir de estos parámetros estaba lejos del umbral mínimo exigido. En efecto, en este caso, el TJUE ya rechazó que la indemnización del art. 49.1.c del ET (doce días de salario por año trabajado en caso de cumplimiento del término de algunos contratos temporales) fuera una medida para combatir el abuso de la temporalidad, porque empleando la misma literalidad que ahora, su «abono parece ser independiente de cualquier consideración relativa al carácter lícito o abusivo de la utilización de contratos de duración determinada». Esta argumentación resultó ser importante, no solo porque, entonces (por todas, STS\Soc de 10 de mayo de 2019, rec. 16/2018), excluyó del percibo de dicha indemnización al personal interino (por sustitución y por vacante), sino porque ya cuestionaba la suficiencia de la percibida por el personal INF al cubrirse reglamentariamente la plaza. Así es: partiendo de la base de que puede adquirirse esta condición por diversos y heterogéneos motivos (recuérdese lo expuesto con anterioridad), ya era claro que la indemnización de veinte días por año de servicio no podía ser una medida adecuada, porque, como ha puesto de manifiesto el TJUE, se percibe con independencia del origen abusivo o no de esta calificación.

1.1.1.3. A propósito de los procesos de consolidación como medida para combatir el abuso

La sentencia UNED también da una respuesta a la cuestión de si la cláusula 5.^a se opone a una normativa nacional que establece la convocatoria de procesos de consolidación del empleo temporal mediante convocatorias públicas para la cobertura de las plazas ocupadas por trabajadores temporales, entre ellos los trabajadores INF. De nuevo, alcanzará una respuesta afirmativa (por ser contraria al derecho de la Unión), porque la previsión de estas convocatorias (ap. 117) no exime a los Estados de establecer mecanismos sancionadores del abuso, especialmente cuando estos procesos, cuyo resultado es además incierto, también están abiertos, en general, a los candidatos que no han sido víctimas de tal abuso.

En el caso español, la sentencia concluye que no se cumple con esta exigencia porque (ap. 118 y 119) estos procesos son independientes de cualquier consideración al abuso de la temporalidad (de ahí que no pueda calificarse como una medida adecuada para sancionarlo ni para eliminar sus consecuencias). Y lo son porque

«en primer lugar, los procedimientos de consolidación de empleo son un intento del legislador de reducir el uso sucesivo de contrataciones temporales en las Administraciones públicas nacionales, sin por ello renunciar a la observancia, en dichos procedimientos, de los principios de igualdad, libre concurrencia, publicidad, mérito y capacidad. En segundo lugar, los trabajadores indefinidos no fijos pueden perder su empleo si no superan las pruebas correspondientes. En tercer lugar, en caso de extinción del contrato INF, estos trabajadores tendrán derecho a una indemnización tasada correspondiente a veinte días de salario por cada año trabajado, con el límite de una anualidad de salario».

De lo que colige que (ap. 120) tales convocatorias no son adecuadas para «sancionar debidamente la utilización abusiva de sucesivas relaciones laborales indefinidas no fijas y, por lo tanto, eliminar las consecuencias del incumplimiento del derecho de la Unión».

1.1.1.4. A propósito de la fijeza como medida para combatir el abuso

Llegados a este estadio y ante la inadecuación de todas las medidas anteriores, el TJUE lidia con la cuestión relativa a la fijeza. Esto es, si podría ser una medida equivalente, aun cuando tal conversión sea contraria a los arts. 23.2 y 103.3 de la Constitución Española (en adelante, CE), tal como han sido interpretados por el TS (con la salvedad de los casos de reversión ex art. 44 del ET y con las condiciones anteriormente expuestas).

Al respecto, el TJUE entiende (reproduciendo sus propios términos) que «podría constituir» una medida. Como ha expuesto en diversas ocasiones, el punto de partida es que (ap. 124) «la cláusula 5.^a del Acuerdo Marco no impone a los Estados miembros la obligación de convertir en contratos por tiempo indefinido los contratos de trabajo de duración determinada ni [...] enuncia sanciones específicas en caso de que se compruebe la existencia de abusos». Pero, al mismo tiempo, también reitera (ap. 125 a 128) que, entre las medidas para prevenir el abuso, la fijeza es una de ellas, «al ser la estabilidad laboral que ofrecen estas últimas el principal factor de protección de los trabajadores». De modo que, cuando se ha producido un abuso, «es indispensable poder aplicar alguna medida con objeto de sancionar debidamente dicho abuso y eliminar las consecuencias de la infracción». Así, pues, si una normativa interna prohíbe la conversión a fijo, debe preverse «otra medida efectiva para evitar y, en su caso, sancionar la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada». Y para el caso de que se prevea, el TJUE entiende que sería una medida que «sanciona efectivamente tal utilización abusiva y, por lo tanto, debe considerarse conforme con la cláusula 5.^a del Acuerdo Marco».

En relación con la restricción para declarar esta fijeza que se deriva de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, la sentencia UNED recuerda (ap. 129 a 135) que la tan reiterada cláusula no es, desde el punto de

vista de su contenido, incondicional y suficientemente precisa para que un particular pueda invocarla ante un tribunal nacional; y tampoco es posible determinar suficientemente la protección mínima que debería aplicarse en cualquier caso. No obstante, a partir de su consolidada doctrina, afirma que la exigencia de la interpretación conforme obliga a los órganos jurisdiccionales nacionales a modificar, en caso necesario, su jurisprudencia reiterada si esta se basa en una interpretación del derecho interno incompatible con los objetivos de una directiva. Por lo tanto, el tribunal nacional no puede considerar válidamente que se encuentra imposibilitado para interpretar una norma nacional de conformidad con el derecho de la Unión por el mero hecho de que, de manera reiterada, se haya interpretado esa norma en un sentido incompatible con ese derecho. Por consiguiente, concluye (ap. 136) que, en el caso de que el órgano remitente estime que no existe ninguna medida efectiva para evitar y, en su caso, sancionar el abuso, «la conversión de estos contratos en una relación laboral de duración indefinida podría constituir tal medida». Y, a continuación, recuerda (ap. 137) que, si fuera necesario, el órgano remitente debería modificar la jurisprudencia del TS «si esta se basa en una interpretación de las disposiciones de la Constitución incompatible con los objetivos de la Directiva 1999/70 y, en particular, de la cláusula 5.^a del Acuerdo Marco».

1.1.2. Reacciones a la sentencia de 22 de febrero de 2024 (y doctrina conexas)

Las reacciones al asunto UNED no se hicieron esperar, aunque con resultados ambivalentes (tanto en lo referido a la fijeza como a la indemnización; y tanto en la jurisdicción social como en la contenciosa). A continuación se exponen tales reacciones, diferenciando entre ambas.

1.1.2.1. Reacciones en la jurisdicción social

En el ámbito laboral (y como se ha apuntado al inicio de este ensayo), la Sala Cuarta, a través del servicio de prensa del Consejo General del Poder Judicial (en una nota fechada el 7 de marzo de 2024),³¹ se apresuró a anunciar la formulación de una nueva cuestión prejudicial.

Lo curioso del caso es que, estando la cuestión relativa a la fijeza sometida a debate y anunciada la formulación de una cuestión prejudicial, al Alto Tribunal en dos resoluciones posteriores (sentencias de 17 y de 29 de abril de 2024, rec. 853/2021 y rec. 4962/2022) se le *escapara, obiter dicta*, que «de la reciente STJUE de 22 de febrero de 2024 [...] no se deriva, en ningún caso, la necesidad

31. <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Noticias-Judiciales/El-Tribunal-Supremo-planteara-cuestion-prejudicial-al-TJUE-sobre-el-modo-de-aplicar-la-fijeza-en-el-empleo-publico>

de la conversión judicial automática de los trabajadores INF en fijos, que, como ya se ha visto, es algo incompatible con el sistema español de autoorganización de su propia Administración pública –que se basa en los principios de igualdad, capacidad y mérito en el acceso a la función pública– y que se aplica tanto a los funcionarios públicos como a los contratados laboralmente».

El contenido de las cuestiones prejudiciales se dio a conocer unas semanas más tarde, a través del auto del TS de 30 de mayo de 2024 (rec. 5544/2023, asunto Obadal). En apretada síntesis, el Alto Tribunal pregunta si, para el caso de que el TJUE entienda que los principios de acceso al empleo público impidan la calificación de fijeza, es posible dar cumplimiento a la cláusula 5.^a de la Directiva 1999/70 si se reconoce una indemnización disuasoria, tomando como referencia los parámetros para el cálculo del despido improcedente (esto es, 33 días por año, con un máximo de 24 mensualidades). En concreto, las cuestiones formuladas son las siguientes:

«1. Principal. ¿Se opone a la cláusula 5.^a del Acuerdo Marco la doctrina jurisprudencial que, defendiendo los principios de igualdad, mérito, capacidad y no discriminación en la libre circulación de trabajadores, niega el reconocimiento de la condición de trabajadores fijos del sector público a los trabajadores INF?

2. Subsidiaria. De ser afirmativa la respuesta a la anterior pregunta: ¿El reconocimiento de una indemnización disuasoria al trabajador INF en el momento de la extinción de su relación laboral, puede considerarse como una medida adecuada para prevenir y, en su caso, sancionar, los abusos derivados de la utilización sucesiva de contratos temporales en el sector público con arreglo a la cláusula 5.^a del Acuerdo Marco?».³²

De modo que, si esta propuesta prospera, la extinción por cobertura reglamentaria de la plaza del personal INF devengará dos compensaciones diferenciadas en función del origen de esta calificación. En los casos de abuso de la temporalidad, ascendería hasta los 33 días citados; en el resto (temporalidad ilícita, cesión ilegal, etc.), se mantendría en los 20 días.

A la espera de la resolución de esta nueva interpelación al TJUE (asumiendo que ha rechazado su tramitación mediante el procedimiento acelerado),³³ los órganos jurisdiccionales sociales han mantenido posicionamientos ciertamente enfrentados en lo que a la fijeza se refiere.

32. Un análisis crítico de la misma en Elena DESDENTADO DAROCA, «El fin del indefinido no fijo y la búsqueda de una nueva fórmula que evite el abuso de la temporalidad, pero también la captura del empleo público», *Trabajo y Empresa. Revista de Derecho del Trabajo*, vol. 3, núm. 2, 2024, pp. 115-118.

33. A través del Auto de 4 de septiembre de 2024, el TJUE ha rechazado la solicitud de la Sala de lo Social del TS de procedimiento «acelerado» para el asunto Obadal (aunque afirma que «le dará prioridad»).

Para la comprensión de este debate, debe recordarse que la jurisprudencia social ha reiterado (por todas, sentencia de 25 de noviembre de 2021, rec. 2337/2020) que la superación de un proceso de selección para la contratación temporal no supone que, si el contrato temporal es fraudulento, el trabajador adquiera la condición de fijo.³⁴

No obstante, también ha concluido (sentencia de 16 de noviembre de 2021, rec. 3245/2019) que la fijeza sí que es posible en algunos casos. En concreto, si el proceso de selección ha sido para una plaza fija y, pese a ser superado, no se ha obtenido (dando lugar a los denominados «aprobados sin plaza») y, posteriormente, se ha producido una relación temporal abusiva.³⁵

No obstante, la Sala Cuarta (sentencia de 8 de noviembre de 2023, rec. 3499/2022) ha establecido algunas restricciones al alcance de este criterio (conocido como la doctrina AENA, por el nombre de la empleadora del primer caso en el que se aplicó): ha entendido que es aplicable, salvo que, expresamente, las bases de la convocatoria establezcan que no se puede declarar la superación del proceso selectivo por un número superior de aspirantes a las plazas convocadas. Si así sucede, un posterior abuso de la temporalidad conlleva que la relación sea calificada como INF (y no como fija).³⁶

Sin embargo, este no es un enfoque pacífico y la doctrina judicial mantiene un debate con la Sala Cuarta del TS. El TSJ de Madrid (y también el TSJ del País Vasco)³⁷ ha sostenido que este criterio, en virtud de la reciente doctrina UNED, no puede mantenerse y, por consiguiente, debe declararse la relación fija.³⁸ En concreto (en una extensa cita, pero particularmente ilustrativa), afirma que

34. Resolución que, por otra parte, sintetiza la doctrina precedente. Siguiendo esta nueva interpretación, SSTSJ\Soc (4) de 24 de noviembre de 2021 (rec. 2341/2020, rec. 4279/2020 y rec. 4280/2020); de 1 y de 2 de diciembre de 2021 (rec. 1723/2020 y rec. 4279/2020); de 11 y de 12 de enero de 2022 (rec. 110/2020 y rec. 4915/2019); de 10 de mayo de 2022 (rec. 375/2021); de 6 y de 14 de junio de 2023 (rec. 2494/2020 y rec. 2527/2020); de 20 de junio de 2023 (rec. 880/2021); de 4 de julio de 2023 (rec. 259/2021); de 13 y (2) de 27 de septiembre de 2023 (rec. 2865/2020, rec. 3920/2020 y rec. 3830/2020); y de 2, de 4, de 27, de 30 y de 31 de octubre de 2023 (rec. 1212/2021, rec. 1224/2021, rec. 4461/2021, rec. 1967/2021 y rec. 2027/2021). Y en relación con la insuficiencia del proceso selectivo en el caso de interinos por vacante, véase también la STSJ\Soc de 25 de noviembre de 2021 (rec. 3951/2019).

35. Véase al respecto, STSJ\Soc Madrid de 18 de octubre de 2024 (rec. 377/2024).

36. Aplica la doctrina AENA también la STSJ\Soc Galicia de 28 de junio 2023 (rec. 338/2022), declarando la fijeza en un supuesto de la Corporación de Radio y Televisión de Galicia, habiendo superado el proceso selectivo para la cobertura de plazas fijas, con el único obstáculo de no haber obtenido plaza dado el número de las convocadas. En concreto, afirma, «se dan aquí las cuatro circunstancias que permiten la declaración de fijeza en casos como el presente: (a) superación de los requisitos exigidos en un proceso selectivo para personal fijo. No obteniéndose una de tales plazas, únicamente, por la inexistencia de un número de plazas suficientes para todas las personas que cumplieron con las exigencias previstas; (b) integración, como consecuencia de la participación en ese proceso selectivo para personal fijo, en una lista de contratación; (c) posterior contratación temporal fruto de un llamamiento derivado de la integración en la citada lista; (d) el carácter fraudulento de tal contratación temporal». Siguiendo este razonamiento y teniendo en cuenta el criterio del TJUE en el asunto UNED, las SSTSJ\Soc Galicia (2) de 11 de marzo de 2024 (rec. 3237/2022 y rec. 3584/2022).

37. Sentencias de 23 de abril de 2024 (rec. 2427/2023), de 30 de mayo de 2024 (rec. 296/2024) y de 16 de julio de 2024 (rec. 582/2024).

38. STSJ\Soc Madrid de 27 de septiembre de 2024 (rec. 408/2024), siguiendo el razonamiento de la STSJ\Soc Madrid de 10 de mayo de 2024 (rec. 1002/2023). Resolución, esta última, que, en un supuesto en el que el trabajador no había superado el proceso para la cobertura de plazas laborales de carácter fijo en el que participó, sino solo la fase de oposición, establece: «A) Estamos ante un trabajador que: 1.º desde el año 2002 lleva prestando servicios en condiciones de temporalidad fraudulenta y abusiva apreciadas por esta Sala en sentencia firme; 2.º ha superado las pruebas selectivas para acceder a una plaza fija y que, simplemente, por

«la respuesta dada por el tribunal comunitario en la sentencia de 22 de febrero de 2024 establecía un nuevo marco de referencia que hacía necesario un nuevo acercamiento a la cuestión bajo los postulados contenidos en dicha resolución. Como fruto de tal reconsideración, la ponderación de los diferentes intereses y derechos legítimos afectados nos llevó a dar prevalencia al derecho a la estabilidad en el empleo que, según doctrina comunitaria reiterada, el Acuerdo Marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada concibe como un componente primordial de la protección de los trabajadores. Y ello teniendo en cuenta tres elementos fundamentales: 1.º) el grado de sacrificio del derecho a la igualdad en el acceso al empleo público laboral de carácter fijo, al respetarse, al menos en sus líneas básicas, los principios de igualdad, mérito y capacidad y el mandato de publicidad en razón de las circunstancias singulares anteriormente descritas; 2.º) la relevancia de la satisfacción del derecho a la estabilidad en el empleo con el que entra en conflicto, tanto en el ordenamiento comunitario como en el constitucional (art. 35.1 de la norma fundamental; 3.º) el paso del tiempo y la falta de medidas adecuadas para resolver de manera eficaz los problemas generados por el fraude en la contratación temporal por parte de las Administraciones públicas, que ha llevado a prolongar una construcción jurisprudencial elaborada hace más de 35 años con vocación transitoria, siendo perfectamente factible que un trabajador que ha superado la fase de oposición para la obtención de una plaza fija de su categoría y ha continuado prestando servicios en el mismo puesto durante un período muy prolongado a plena satisfacción siga con un estatus de temporalidad en el momento de pasar a la jubilación sin gravamen alguno para quien actuó de manera abusiva y fraudulenta. Frente a las consideraciones precedentes entendimos que no podían primar alegaciones genéricas sobre el respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad que, a la luz de la reciente doctrina del TJUE y de las concretas circunstancias concurrentes, no resultan suficientes para rechazar la declaración de fijeza postulada, medida que, a juicio de esta Sección, no solo está justificada, sino que es la única que se revela idónea y proporcionada para solventar situaciones como la descrita. Solución contraria implicaría perpetuar indefinidamente una relación laboral temporal sin razón bastante para ello, en términos que serían inconciliables con la cláusula 5.ª mencionada en la interpretación dada por el órgano responsable de su exégesis, además de contraproducentes al otorgar a la Administración contratante una especie de patente de corso que le habilitaría para seguir incumpliendo *sine die* y sin perjuicio alguno la normativa y la doctrina comunitarias».

haberse convocado un número reducido (ciertamente insuficiente a la vista de la prolongación de la temporalidad en el contrato del actor), no obtiene la fijeza pese a haber concurrido en igualdad de oportunidades con otros trabajadores y haber superado las pruebas que se le plantearon; 3.º) desde que en el año 2007 superó tales pruebas acreditando su mérito y capacidad para el desempeño de la plaza que ocupa mantiene un estatus de temporalidad permanente e injustificada, sin visos de solución en el tiempo, sin que exista constancia que desde entonces se hayan efectuado nuevas convocatorias de plazas fijas de su categoría. B) Esto nos permite entender que se ha satisfecho de forma holgada el principio de igualdad, dado el carácter abierto de la convocatoria, en la que participó el actor, para la cobertura de plazas fijas, a la que pudieron aspirar cuantas personas reunían los requisitos establecidos en las bases, y que se desarrolló con respeto a los principios de mérito y capacidad, valores que fueron evaluados positivamente en el caso del demandante. Recordamos nuevamente que el actor ha sido objeto del abuso en la contratación temporal como pone en evidencia su previo reconocimiento como trabajador INF sobre la que ya hemos reflexionado al resolver la excepción de cosa juzgada. C) No podemos confundir lo que entiende como "aprobado" a los efectos de obtener la plaza con el hecho no controvertido de que el demandante ha probado su capacidad para el puesto de trabajo y que en ningún momento fracasó en la fase de concurso. Simplemente solo se consideró que se había superado el proceso por el número de trabajadores coincidente con las plazas convocadas». Criterio que se reitera en las STSJ/Soc Madrid de 29 de noviembre de 2024 (rec. 643/2024) y de 4 de diciembre de 2024 (rec. 672/2024).

El segundo testimonio de esta discrepancia con la jurisprudencia se encuentra en la STSJ\Soc Galicia de 11 de marzo de 2024 (rec. 3584/2022). En este caso, sin aplicar la doctrina UNED (y sí, en cambio, la de la Sala Cuarta en el asunto AENA), también reconoce la fijeza a una trabajadora (declarada judicialmente como INF en 2009) que, tras encontrarse en una situación de «aprobada sin plaza» en 2011 y ser incluida en una lista de contratación, casi sin solución de continuidad, es objeto de una sucesión de contrataciones fraudulentas.³⁹

En paralelo a la controversia alrededor de este colectivo de «aprobados sin plaza», los tribunales tampoco son unánimes a la hora de interpretar los efectos de la doctrina UNED en otros supuestos de temporalidad abusiva. Algunos (amparados en las objeciones del TJUE sobre la calificación de INF) han reconocido la fijeza. Así se ha pronunciado, por ejemplo, la Sala de lo Social del TSJ del País Vasco (sentencias de 22 y de 23 de abril de 2024, rec. 229/2024 y rec. 282/2024 respectivamente, de una trabajadora del Departamento de Educación y de un trabajador de la Universidad del País Vasco). Y también la ha hecho la del TSJ de Madrid (sentencia de 10 de mayo de 2024, rec. 973/2021) afirmando que el acceso al empleo público a través de una bolsa de empleo temporal es suficiente para alcanzar la condición de fijeza:

«Si bien la transformación automática y en cualquier caso de una relación de servicio temporal en una relación de servicio permanente es incompatible con el derecho de acceso al empleo público en condiciones de igualdad ínsito en el art. 14 de la CE y que no existen argumentos consistentes que permitan transgredir la doctrina fijada en esta materia por el órgano de casación social, validada por el Tribunal Constitucional, entendemos que el precepto constitucional mencionado puede ser interpretado de una forma flexible, conciliable con la cláusula 5.ª del Acuerdo Marco, en aquellos casos en que se haya satisfecho mínimamente el principio de igualdad, así como los de mérito y capacidad, al haber brindado la Administración empleadora a otras personas la oportunidad de acceder a la plaza desempeñada por el trabajador INF».⁴⁰

Otros tribunales del orden social, reaccionando al asunto UNED (que, recuérdese, cuestiona la validez de la calificación de personal INF), han apostado por rechazar la fijeza. En este sentido, destaca la Sala de lo Social del TSJ de Andalucía, en su sede de Sevilla. En su sentencia de 14 de marzo de 2024 (rec. 775/2022) –y que reitera posteriormente–,⁴¹ a partir de lo expuesto en el ap. 64 del asunto

39. En la instancia (entre otras), la SJS\26 Madrid de 23 de febrero de 2024 (rec. 199/2023) declara la fijeza de un trabajador de Telemadrid que, tras encadenar diversos contratos temporales, lleva prestando servicios para esta empresa con un contrato de obra y servicio más de cinco años. A su vez, la SJS\14 Sevilla de 27 de febrero de 2024 (rec. 667/2023) declara que el cese de una interina por vacante de larga duración por cobertura reglamentaria de la plaza no describe una causa de extinción justificada, porque, en aplicación de la doctrina UNED, debe ser calificada como fija y el cese un despido improcedente.

40. A su vez, en esta resolución, siguiendo el criterio del Pleno de la Sala de lo Social del TSJ de Madrid (sentencia de 10 de abril de 2024, rec. 319/2024), rechaza el reconocimiento de una indemnización de daños y perjuicios.

41. STSJ\Soc Andalucía\Sevilla de 20 de marzo de 2024 (rec. 914/2022).

Montero Mateos (sentencia de 5 de junio de 2018, C-677/16)⁴² y alineándose con diversas resoluciones anteriores (sentencia de 25 de octubre de 2018, rec. 3737/2017; y [2] sentencia de 5 de diciembre de 2018, rec. 4313/2017 y rec. 4099/2017), entiende que, dada la *plasticidad* asociada a los INF (pues, pese a su naturaleza «temporal», también se ha admitido que pueden ser «fijos-discontinuos»),⁴³ es más oportuno calificarlos como contratos sometidos a condición (como ya recogía la jurisprudencia social hasta junio de 2014). En definitiva, constata que, dada esta circunstancia, «los INF ni encajan en los contratos temporales ni en el de los indefinidos». Especialmente, porque «son contratos sometidos a un hecho: “derecho a ocupar la plaza hasta que se cubra por el procedimiento previsto o se amortice”».

El TSJ de Andalucía entiende que, en la medida que es una relación sometida a un «fin imprevisible», si la cobertura reglamentaria de la plaza se produce transcurrido un plazo «inusualmente largo» (y así sucede si se supera el previsto en el art. 70 del EBEP o el del art. 15.5 del ET), este hecho ya no puede ser calificado como un motivo de ineficacia contractual válido. Por lo tanto, la extinción, transcurrido este lapso temporal, debe ser calificada como improcedente. En cambio, la indemnización de veinte días con un máximo de doce meses, prevista para los casos de cobertura reglamentaria de plaza sin sobrepasar este umbral, debe ser calificada como una «medida equivalente». Lo que, en realidad (puntualiza), no deja de ser una reacción postergada en el tiempo al abuso de la temporalidad acaecido con anterioridad (el que precipitó la calificación judicial de INF). Este enfoque (según el TSJ de Andalucía) es coherente con el criterio de la Unión porque el TJUE (IMIDRA y Universitat de Barcelona; auto de 26 de abril de 2022, C-464/21),⁴⁴ en los supuestos de sucesión abusiva, ha validado de manera explícita la calificación judicial de INF. No obstante, con posterioridad (sentencia de 6 de noviembre de 2024, rec. 3368/2022), ha introducido un matiz importante (para –de forma ajustada– adecuarlo al mandato del asunto de Diego Porras 2).

42. En este caso (que –recuérdese– corrigió la doctrina del asunto de Diego Porras 1 y, por lo tanto, fue dictada en el marco de la cláusula 4.ª: no discriminación entre contratos temporales e indefinidos), el TJUE estableció, en su famoso ap. 64, lo siguiente: «En el caso de autos, la Sra. Montero Mateos no podía conocer, en el momento en que se celebró su contrato de interinidad, la fecha exacta en que se proveería con carácter definitivo el puesto que ocupaba en virtud de dicho contrato, ni saber que dicho contrato tendría una duración inusualmente larga. No es menos cierto que dicho contrato finalizó debido a la desaparición de la causa que había justificado su celebración. Dicho esto, incumbe al juzgado remitente examinar si, habida cuenta de la imprevisibilidad de la finalización del contrato y de su duración, inusualmente larga, ha lugar a recalificarlo como contrato fijo».

43. La discusión alrededor de la naturaleza jurídica del personal INF ha sufrido una evolución especialmente tortuosa. Calificados inicialmente como contratos sometidos a condición (desde STS\Pleno de 20 de enero de 1998, rec. 317/1997, hasta STS\Pleno de 22 de julio de 2013, rec. 1380/12); posteriormente, a término (SSTS\Pleno de 24 de junio de 2014, rec. 217/13; y de 8 de julio de 2014, rec. 2693/13; acudiendo a la DA 16.ª del ET, derogada también por el Real Decreto Ley 32/2021); luego, no temporales (STS de 28 de marzo de 2017, rec. 1664/2015) y, finalmente, temporales (STS de 2 de abril de 2018, rec. 27/2017). Llegados a este punto, quizás, sería el momento de volver a anclar la figura a la órbita condicional originaria (SSTSJ And\Sevilla de 25 de octubre de 2018, rec. 3737/2017; y [2] de 5 de diciembre de 2018, rec. 4313/2017 y rec. 4099/2017), sin que ello implicara renunciar al acervo jurisprudencial existente.

44. Ver al respecto Ignasi BELTRAN DE HEREDIA RUIZ, «El TJUE responde a la primera de las cuatro cuestiones prejudiciales sobre los indefinidos no fijos (ATJUE 26/4/22)», blog del autor, mayo de 2022, <https://ignasibeltran.com/2022/05/03/el-tjue-responde-a-la-primer-de-las-cuatro-cuestiones-prejudiciales-sobre-los-indefinidos-no-fijos-atjue-26-4-22/>

En concreto, entiende que la indemnización por despido improcedente debe devengarse a partir del reconocimiento de la condición de INF, pero, una vez superado el plazo de tres años en esta situación, debe abonarse una indemnización adicional. En concreto afirma:

«Entendemos que se debe mantener la lógica del apartado 64 del asunto Montero Mateos (STJUE de 5 de junio de 2018, C-677/16) para una contratación inusualmente larga, sea o no justificada, y que la declaración, en esos supuestos, de indefinidos no fijos es una respuesta adecuada en cuanto contrato sometido a condición de modo que su extinción superados los plazos antes dichos sería calificada como injustificada y la sanción al abuso es la indemnización que como despido improcedente se fijaría (y no contravenir la doctrina de Diego Porras 2) más una indemnización no tasada por haber recurrido el empleador a una utilización abusiva de contratos indefinidos no fijos, en la línea de los ap. 106 y 107 de la STSJUE 22-2-2024 citada, de modo que la Constitución –art. 14 CE– se interpreta, en su caso, de conformidad con la cláusula 5 del Acuerdo Marco a fin de garantizar la plena efectividad de la Directiva 1999/70 y así alcanzar una solución conforme con el objetivo perseguido por esta».

Por otra parte, también debe mencionarse el posicionamiento de la Sala de lo Social del TSJ de Madrid, pues la cuestión prejudicial resuelta por la STJUE de 22 de febrero de 2024 fue formulada por una de sus secciones. Sintetizando su planteamiento, y sin alcanzar un criterio unánime, concluyó que no es posible acceder a la pretensión de fijeza, porque los principios constitucionales de acceso al empleo público se erigen en un obstáculo insalvable.⁴⁵

En cualquier caso, el debate «fijeza contra personal INF» que ha planteado el asunto UNED en la jurisdicción social, no obstante, ha quedado (de algún modo) interrumpido. Dos son los motivos: en primer lugar, por la irrupción de lo expuesto en la sentencia del TJUE de 13 de junio de 2024; y, en segundo lugar, por la citada cuestión prejudicial formulada por la Sala Cuarta en el asunto Obadal (en efecto, salvo contadas excepciones, muchos órganos jurisdiccionales –al cierre de este trabajo– han suspendido la resolución de los casos *sub iudice* hasta que se clarifique el panorama doctrinal).⁴⁶

En relación con la compensación del personal laboral, la disparidad de criterios también está siendo muy elevada. El TS (alineándose con las directrices del Acuerdo Marco) ha establecido que la indemnización de veinte días por año ha

45. En concreto, esta respuesta se ha materializado en la sentencia de 10 de abril de 2024 (rec. 318/2024), dictada en Pleno y que cuenta con 2 VP; la sentencia de 10 de abril de 2024 (rec. 317/2024), dictada en Pleno y que cuenta con 3 VP; y la sentencia de 10 de abril de 2024 (rec. 319/2024), dictada en Pleno y que cuenta con 3 VP. Un comentario crítico en Ignasi BELTRAN DE HEREDIA RUIZ, «La respuesta del TSJ de Madrid a la STJUE 22/2/24. UNED: la fijeza no es una opción constitucionalmente admisible», blog del autor, abril de 2024, <https://ignasibeltran.com/2024/04/15/la-respuesta-del-tsj-de-madrid-a-la-stjue-22-2-24-uned-la-fijeza-no-es-una-opcion-constitucionalmente-admisible/>

46. Un repaso de estas reacciones en Josefa CANTERO MARTÍNEZ, «El acceso al empleo público laboral en la encrucijada», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 235, 2024.

de reconocerse siempre en el caso de extinción por cobertura de la plaza del personal INF, sin importar que después pueda producirse una nueva contratación.⁴⁷ No obstante, en suplicación (de forma controvertida) se ha cuestionado esta doctrina.⁴⁸ Aunque es difícil anticipar cómo evolucionará esta controversia, *a priori*, parece poco probable que esta alternativa prospere y sea capaz de cambiar esta jurisprudencia tan consolidada (y que, de hecho –como se ha expuesto–, se alinea con el mandato del TJUE). En todo caso, a nadie se le escapa la incidencia (astronómica en términos económicos) que podría tener este criterio en los casos de estabilización *ex* Ley 20/2021 (y que, como se sabe, su art. 2.6 excluye del abono de una compensación a las personas que hayan sido estabilizadas). De ahí que, quizás, el TSJ de Galicia esté tratando de anticiparse a este escenario, cuestionando el criterio de la Sala Cuarta.

En términos similares, la STSJ Cataluña de 17 de febrero de 2025 (rec. 4510/2024) también rechaza el abono de una indemnización de una trabajadora interina cuyo contrato calificado judicialmente como INF (desde 2007) se ha extinguido en 2022, tras adjudicarle una plaza fija distinta a la ocupada (el nombramiento se produce al día siguiente de su cese). En concreto (tras constatar que la jurisprudencia todavía no ha resuelto una controversia similar), entiende que la situación difiere de la que ha abordado la doctrina jurisprudencial recién expuesta. Afirma que la situación «no es equiparable, pues la indemnización en estos casos se reconoce considerando que el estatuto jurídico de la persona trabajadora ha empeorado sustancialmente, pasando de una relación INF, que solo puede extinguirse regularmente mediante la cobertura reglamentaria de la plaza, a una relación temporal ordinaria, con mucha menos estabilidad».

Partiendo de la base de que «no estamos ante una simple transformación de un único vínculo laboral», entiende que «se trataría de una modificación extintiva, no simplemente modificativa», el TSJ de Cataluña afirma (se reproduce la extensa fundamentación por su interés):

47. SSTJ\Soc de 16 de enero de 2024 (rec. 1126/2023); de 25 de septiembre de 2024 (rec. 2719/2023); de 29 de octubre de 2024 (rec. 5345/2022); de 12 de noviembre de 2024 (rec. 2219/2023); y de 11 de diciembre de 2024 (rec. 4039/2023). Siguiendo con esta doctrina, la STSJ\Soc Cataluña de 5 de julio de 2024 (rec. 192/2024) reconoce indemnización a una trabajadora calificada judicialmente como INF y que ha sido cesada por cobertura reglamentaria de la plaza (a la que concurrió sin superar la oposición); y, posteriormente, tras ser contratada como interina por vacante, es finalmente contratada como fija por superación de un proceso excepcional de estabilización mediante concurso de méritos (aunque advirtiendo que no lo hace de manera generalizada). En términos similares, la STSJ\Soc Cataluña de 21 de febrero de 2025 (rec. 3934/2024).

48. En efecto, de forma muy discutible (pues, se aleja sustancialmente del mandato reiterado del TJUE), la STSJ\Soc Galicia de 11 de noviembre de 2024 (rec. 2741/2024), dictada en Pleno (aunque cuenta con un VP), ha rechazado el reconocimiento de una indemnización solicitada a la Xunta por una INF tras tomar posesión de esa plaza como funcionaria. En concreto afirma: «Consideramos, que la pérdida de la condición de personal laboral INF al haber superado la actora el proceso selectivo y ostentar ahora la condición de funcionaria, no le irroga ningún perjuicio a la aquí recurrente, dado que en la actualidad ha pasado a una situación más favorable por cuanto mantiene ahora una relación estable con la Administración. Y, en segundo lugar, debemos añadir que no puede dejar de calificarse de voluntaria esta pérdida de la condición de personal laboral INF de la trabajadora, por cuanto ha sido la actora la que voluntariamente se ha presentado al proceso selectivo y voluntariamente ha tomado posesión de la plaza como funcionaria. Pero, además entendemos que [...] esa interpretación de que debe ser indemnizado el trabajador INF simplemente por haber sido objeto de una contratación fraudulenta, consideramos que no se deriva en modo alguno del contenido de la cláusula 5.ª del Acuerdo Marco».

«A. No alcanzamos a vislumbrar el perjuicio que pudiera haber sufrido la demandante que justificara el derecho a una indemnización. Su relación laboral se extinguió, cierto es, pero en el contexto de un proceso selectivo que le ha permitido acceder a otra relación laboral. En consecuencia, sigue prestando servicios, con la misma categoría, y en base a un vínculo reforzado, mucho más estable, indefinido ordinario; y no ya simplemente INF. No ha consolidado su plaza, cierto es también, pero ha accedido a otra plaza de la misma categoría profesional, en un centro ubicado en el mismo municipio, y hemos de presumir que con unas mismas condiciones, pues no se ha acreditado lo contrario. Y, como no podía ser de otra manera, el tiempo trabajado al amparo de la relación laboral temporal INF computa a los efectos de la antigüedad en su actual relación laboral.

B. Asumimos la doctrina del TJUE sobre la vulneración del Acuerdo Marco [...] y la necesidad de adoptar medidas que sancionen el abuso de la contratación temporal. Estas medidas pueden pasar por una indemnización en el momento de la extinción de la relación laboral, en la que incluso podríamos reconocer un componente preventivo para disuadir a la empleadora de reincidir en el abuso en futuras ocasiones. Pero en nuestro sistema jurídico es presupuesto esencial de toda indemnización la existencia de un perjuicio (art. 1101 del Código Civil), y acabamos de apuntar que no podemos apreciar perjuicio alguno de la trabajadora a resultas del proceso selectivo que dio lugar a la extinción de la relación laboral temporal INF y al nacimiento de la actual relación laboral indefinida ordinaria.

Y, si lo que se pretende es que nos situemos en la vertiente estrictamente sancionadora, hemos de reparar en que nada justificaría que la demandante hiciera suya la eventual multa derivada de una sanción una vez que hemos descartado el perjuicio por la extinción de la relación laboral temporal INF. Es la autoridad laboral la que, en su caso, debería sancionar a la empleadora en virtud de lo previsto en la LISOS [Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social].

C. Por otro lado, la extinción de la relación laboral temporal INF no ha sido ajena a la propia voluntad de la demandante, que ha participado de forma libre y consciente en el proceso selectivo que ha determinado que la plaza se cubriera. La relación laboral se ha extinguido porque otra persona ha ocupado su plaza, cierto. Pero también porque la demandante tenía que cesar al haber obtenido otra plaza y tener que tomar posesión de ella [...]».

Por otra parte, en cuanto al importe, la situación es, si cabe, más incierta. Aunque la Sala Cuarta, en mayo de 2024, ha interpelado al TJUE para determinar si el importe previsto para el despido improcedente se adecuaría al mandato del Acuerdo Marco (en definitiva, si es suficientemente «disuasoria»), con posterioridad (sentencias de 2 de julio y de 25 de septiembre de 2024, rec. 3516/2023 y rec. 5549/2022; y de 15 de enero y de 5 de febrero de 2025, rec. 5579/2023 y rec. 5573/2023), ha defendido que cuando esta cuantía ha sido propuesta en suplicación (por las Salas de lo Social de los TTSSJJ de Extremadura, de Castilla-La Mancha y Cataluña) no era adecuada (confirmando el parámetro de veinte días por año trabajado, con el máximo de una anualidad). Al respecto, es oportuno resaltar que esta fórmula de cálculo (en palabras del TJUE: «el tope de los veinte días de retribución por año de servicio y el tope de los doce meses de salario en

total») está lejos de lo que, según el criterio del órgano europeo, la cláusula 5.^a exige (pues, al reconocerse en todos los casos, no tiene en consideración de manera específica la situación de abuso de la temporalidad padecido).

En cambio, la sede de Sevilla del TSJ de Andalucía (sentencias de 14 y de 20 de marzo de 2024, rec. 775/2022 y rec. 914/2022), *obiter dicta*, recuérdese que ha situado el importe, como mínimo, en los 33 días con un máximo de 24 meses (una vez que, de acuerdo con el ap. 64 del asunto Montero Mateos, el personal INF ha superado los tres años en esta situación). Por otra parte, el TSJ de Aragón (sentencia de 30 de septiembre de 2024, rec. 733/2024) ha concedido la indemnización por despido improcedente en un supuesto de cobertura reglamentaria de la plaza (aunque rechaza el reconocimiento de una indemnización de daños y perjuicios complementaria).⁴⁹ También se han planteado otras fórmulas para fijar el importe. Por ejemplo, en la instancia (SJSV2 Granollers de 24 de marzo de 2024, núm. 77/2024), aplicando la doctrina del TJUE de la sentencia de febrero de 2024, entiende que una trabajadora INF que ha sido estabilizada tiene derecho a una compensación económica, conforme a los arts. 40.1.c bis y 7.2 del Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (en adelante, LISOS), por el abuso de la temporalidad padecido antes de la cobertura reglamentaria de la plaza.⁵⁰

En este repaso del estado de la cuestión, también deben traerse a colación otros testimonios que, a partir de argumentaciones «conexas», asimismo, «gravitan» sobre la indemnización por despido improcedente. Por ejemplo, el TSJ de Cataluña (sentencia de 12 de abril de 2024, rec. 6615/2023) sostiene que la llegada del término que la cobertura por vacante supone no es una causa que dé cumplimiento válido al contrato si le precede otro temporal con una causa ilícita (en cuyo caso debe abonarse una indemnización por despido improcedente). El TSJ de Madrid, por su parte (sentencia de 8 de mayo de 2024, rec. 136/2024), partiendo de la base de la doctrina jurisprudencial recién expuesta que reconoce una indemnización de veinte días por año, aunque se haya formalizado una nueva contratación tras la extinción por cobertura de la plaza de relaciones INF (así lo establece la STS\Soc de 16 de enero de 2024, rec. 1126/2023), estima que el

49. En concreto, rechaza la indemnización por daños y perjuicios que había sido reclamada porque se produce la extinción tras 15 años de interinidad y el trabajador tiene 62 años; y también rechaza una compensación por omisión del preaviso solicitada (porque sí que se le notificó con suficiente antelación).

50. En concreto, sigue el razonamiento de la STS\Soc Madrid de 27 de octubre de 2023 (rec. 304/2023), que reconoce una compensación calculada de este modo a un INF cuya relación no había cesado. De hecho, en esta línea, Jorge BAQUERO AGUILAR («La dependencia del sistema de empleo público español de las resoluciones del TJUE», *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo. Laborum*, núm. 12, 3.º trimestre, 2024, p. 100) afirma que «una solución alternativa a los 45/33/20 días de indemnización podría ser una indemnización a tanto alzado, pero podría suscitar el problema de qué parámetros legales utilizar. Tratándose de empleados públicos laborales contratados por parte de la Administración, una posibilidad podría ser el régimen sancionatorio de la LISOS que recoge en el ap. 1 del art. 5 de la norma como infracciones laborales aquellas acciones u omisiones de los empresarios contrarias a las normas legales, reglamentarias y cláusulas normativas de los convenios colectivos en materia de relaciones laborales».

importe de esta compensación ha quedado superado a resultas de la doctrina UNED. En concreto, afirma que «la indemnización tasada hoy fijada en la legislación española para el despido improcedente debe considerarse la adecuada con carácter general, pero con carácter de presunción *iuris tantum*». La misma sección, en otra resolución (fecha el 17 de julio de 2024, rec. 179/2024), pese a desarrollar una extensa fundamentación en favor de la fijeza (aunque acaba descartando su declaración), afirma:

«Existe una alta probabilidad de que en España el reconocimiento de la fijeza sea sustituido por una indemnización al trabajador víctima del abuso, cuando menos en el momento de extinción de su contrato por cobertura de la plaza. Esa indemnización sería significativa más elevada que la hoy reconocida de veinte días por año».

Como puede apreciarse, la disparidad de criterios es máxima (el *desorden* hermenéutico y la incertidumbre anudada son muy superiores a lo que sería deseable).

En otro orden de consideraciones, también debe traerse el criterio del TSJ Galicia a propósito de los trámites que deben acompañar estas extinciones (pues su incumplimiento puede traducirse en el abono de una compensación económica). En concreto, además del derecho a la indemnización de veinte días, también reconoce el derecho a una compensación por la falta de preaviso. En concreto, la STSJ\Soc Galicia de 13 de octubre de 2022 (rec. 4167/2022) sostiene:

«En supuestos como el presente (en donde el cese no encaja exactamente en ninguno de los supuestos del listado del art. 49 del ET), el TS ha admitido la posibilidad de acudir a una interpretación analógica (art. 4.1 del Código Civil) y complementada con normativa internacional de referencia como es la Carta 4.4 de la Carta Social Europea en donde se prevé “el derecho de todos los trabajadores a un plazo razonable de preaviso en caso de terminación del empleo” (nos referimos a la STS 421/2022 de 11 de mayo), pautas interpretativas que en el presente caso también nos llevaría a entender que procede el preaviso establecido en 53.1 del ET, ya que, en el caso del personal INF, el cese no es por motivo inherente a la persona cesada, sino por razones más próximas a las de un despido objetivo que a las previstas en el art. 49.1. *b* del ET».

En la medida en que esta interpretación cuestiona la jurisprudencia (sentencia de 23 de marzo de 2022, rec. 1236/2020), está por ver el recorrido que tendrá. La Sala Cuarta sostiene que la extinción del personal INF por cobertura reglamentaria de la plaza no debe someterse a las exigencias formales de las extinciones del contrato de trabajo por causas objetivas que impone el art. 53 del ET. En esta línea, también se ha entendido (STSJ\Soc Cataluña de 14 de julio de 2020, rec. 3413/2020) que la falta de puesta a disposición de indemnización no provo-

ca la improcedencia (no son aplicables las formalidades del art. 53.1.b del ET ni sus trámites).⁵¹

Y, para concluir con las reacciones relativas al personal laboral, recuérdese que la jurisprudencia sostiene que, para el caso de que el personal INF esté adscrito a una plaza de funcionario y esta se extinga por la incorporación de un nuevo titular que accede a esa condición de funcionario público a través del correspondiente proceso de selección, este cese no describe «ninguna causa lícita de extinción del contrato de trabajo que pueda ser subsumida en el art. 49.1.b del ET. Hemos negado que, en tal supuesto, estemos ante la cobertura reglamentaria de la plaza, porque lo cierto es que la plaza que se ocupa es una plaza de funcionario, no de personal laboral». Por consiguiente, la única vía extintiva habilitada es la resolución por «causas de empresa».⁵²

Concluido el repaso a la jurisdicción social, conviene hacer lo propio para la contencioso-administrativa. Este es el propósito del epígrafe que sigue.

1.1.2.2. Reacciones en la jurisdicción contencioso-administrativa

La situación por parte de los tribunales del orden contencioso-administrativo es (sustancialmente) distinta al social recién descrito. Aunque la STJUE de 22 de febrero de 2024 (asunto UNED) se refiere al personal laboral, es obvio que muchas de las afirmaciones son extrapolables a la solución adoptada por la Sala Tercera para el personal funcionario y estatutario que haya padecido un abuso. No obstante, son numerosas las resoluciones que adoptan una posición estanca y atribuyen total impermeabilidad a la jurisdicción contenciosa frente a los criterios interpretativos que tienen su origen en una controversia laboral. Por ejemplo, la STSJ\A Madrid de 13 de junio de 2024 (rec. 263/2023), afirma:

«La última doctrina del TJUE sobre los indefinidos no fijos de naturaleza laboral. Sobre esta cuestión ninguna novedad hay con la reciente STJUE de 24 de febrero de 2024 (C-59/22, C-110/22 y C-159/22), pues la misma está dictada sobre una categoría laboral sujeta a derecho laboral y contemplada en la jurisprudencia del orden social como son los indefinidos no fijos y la DA 15.ª del ET, lo que excluye cualquier apreciación sobre el presente caso, más allá de señalar nuevamente lo que ya se viene señalando por el TJUE que es que parte de no haberse convocado pruebas selectivas durante largos períodos (parágrafo 82) y que corresponde al ordenamiento nacional determinar las consecuencias de la misma, lo que no sucede en este caso como venimos diciendo, siendo que además en este caso hay procesos de estabilización de cara

51. En términos similares, también se ha pronunciado la STSJ\Soc Madrid de 12 de abril de 2024 (rec. 129/2024).

52. La doctrina de la STSJ\Soc de 23 de marzo de 2019 (rec. 2123/2017) sigue el criterio de las SSTSJ\Soc de 7 de julio de 2015 (rec. 2598/2014); de 9 de junio de 2016 (rec. 25/2015); de 20 de julio de 2017 (rec. 2832/2015); y de 25 de enero de 2018 (rec. 3917/2015). Con posterioridad a la primera, este criterio se ha reiterado en numerosas ocasiones: SSTSJ\Soc de 14 de noviembre de 2019 (rec. 2173/2017); de 16 de julio de 2020 (rec. 361/2018); de 9 de septiembre de 2020 (rec. 2597/2017); de 28 de septiembre de 2021 (rec. 2626/2018); de 12 de enero de 2022 (rec. 579/2019), concurriendo además una vulneración de la garantía de indemnidad; y de 23 de febrero de 2022 (rec. 1009/2018).

a los interinos sin que, desde luego, sean equivalentes a los que se describen en aquella sentencia» (o bien, entre otras muchas, SSTSJ\A Com. Valenciana de 12 de junio de 2024, rec. 625/2021; Andalucía\Sevilla de 12 de junio de 2024, rec. 230/2022; y Castilla-La Mancha de 12 de junio de 2024, rec. 527/2021).

No obstante, esta es una visión interesadamente reduccionista (y, obviamente, alejada del criterio consolidado del TJUE).

Como punto de partida, puede constatarse que la jurisdicción contenciosa ha mostrado una mayor resistencia a interiorizar la existencia de situaciones abusivas que la laboral. Afirmación corroborada por el hecho de que el número de casos en los que la sucesión ha sido grosera y, pese a ello, han sido admitidos como adecuados, no ha sido testimonial.⁵³

Por otra parte, la posición de la Sala Tercera del TS ha enfriado sustancialmente las opciones de alterar el *statu quo*. La fijeza es una opción que ha sido reiteradamente rechazada. Por ejemplo, la sentencia de 10 de diciembre de 2021 (rec. 3989/2019) afirma:

«Es claro que la legislación española sobre empleo público no permite, contrariamente a lo que pretende la recurrente, la transformación en fija de una relación estatutaria de servicio de carácter no fijo. No hay ninguna base legal para ello».

En la misma línea, la STS\A de 1 de diciembre de 2021 (rec. 7494/2018), en un supuesto en el que no se ha producido un cese, sostiene:

«El mero hecho de que haya habido una situación objetivamente abusiva, en los términos que se acaban de señalar, no puede determinar la conversión directa de la relación de duración determinada en una de carácter fijo» (y, en términos similares, véase la STS\A de 3 de diciembre de 2021, rec. 4849/2019).

53. Como botón de muestra (entre otros) de esta reticencia pueden destacarse las siguientes resoluciones: la STS\A Andalucía/Málaga de 30 de junio de 2020 (rec. 933/2017) entiende que la continuidad temporal ininterrumpida en la prestación de servicios durante veinticuatro años, con el mismo nombramiento no implica, por sí mismo, la concurrencia de fraude de ley. El que los puestos desempeñados por la actora hayan respondido a una necesidad estructural y, por tanto, los sucesivos nombramientos tengan un carácter abusivo o fraudulento es algo no acreditado. O bien, la STS\A Castilla y León\Valladolid de 18 de junio de 2020 (rec. 553/2019), en un caso de nombramientos sucesivos durante treinta años de un médico de familia, el tribunal entiende que «la parte actora no ha desvirtuado las causas que motivaron cada uno de los nombramientos, ya que su solicitud de fraude se realiza de manera genérica sin concretar y probar que alguna de las sustituciones o las necesidades a cubrir no concurrían y, por lo tanto, que la Administración ha incurrido en abuso de contratación». Y añade: «La existencia de varios nombramientos no es sinónimo sin más de la existencia de un abuso en la contratación». En términos similares, STS\A Castilla y León\Valladolid (2) de 12 de junio de 2020 (rec. 6/2020 y rec. 558/2019). Finalmente, la STS\A Aragón de 16 de junio de 2020 (rec. 266/2019) sostiene que no existe abuso en una relación prolongada durante catorce años porque «el funcionario interino sabía que su prestación de servicios era por razón de cubrir el puesto en que la titular había sido nombrada para otro en comisión de servicios, lo que podía extenderse en el tiempo, tal como previene el reglamento de provisión de puestos de trabajo, carrera administrativa y promoción profesional de los funcionarios de la Administración de la comunidad autónoma de Aragón [...] No existe abuso de contratación temporal porque no concurren los supuestos contemplados en la Directiva citada. Se trató de un puesto de trabajo en el que el demandante estuvo varios años, con su aquiescencia, por razones justificadas, y en el que cesó al incorporarse funcionaria de carrera». Entiende también que no se ha producido abuso porque finalmente «la plaza fue cubierta, lo que dio lugar a la toma de posesión de la funcionaria titular, con el necesario cese del interino. Por tanto, no concurre el incumplimiento de su obligación legal a que se refiere la jurisprudencia de la Unión».

Postura que, como se expondrá posteriormente al analizar la STJUE de 13 de junio de 2024, ha reiterado más recientemente en las sentencias de 25 de febrero de 2025 (rec. 7099/2022 y rec. 4436/2024).

Este posicionamiento debe complementarse con la oposición a reconocer la condición de INF al personal funcionario. Las SSTSC-A (2) de 26 de septiembre de 2018 (rec. 1305/2017 y rec. 785/2017) declaran al respecto lo siguiente:

«La solución jurídica aplicable no es la conversión del personal que fue nombrado como “funcionario interino de un Ayuntamiento” / “personal estatutario temporal de carácter eventual de los servicios de salud”, en personal INF, aplicando de forma analógica la jurisprudencia del orden social, sino, más bien, la subsistencia y continuación de tal relación de empleo, con los derechos profesionales y económicos inherentes a ella desde la fecha de efectos de la resolución anulada, hasta que esa Administración cumpla en debida forma lo que ordena el marco normativo (art. 10.1 del EBEP y art. 9.3, último párrafo, de la Ley 55/2003)».⁵⁴

La realidad es que esta solución apenas se aleja de la propuesta en la jurisdicción social. En puridad, es «muy similar» a la que se origina en el instante que se declara judicialmente la condición de INF. De modo que las objeciones vertidas en el asunto UNED con respecto a los INF son extrapolables a estos casos. A mayor abundamiento, en el asunto Sánchez Ruiz y Fernández Álvarez, a propósito de los INF (pero perfectamente extensible a la idea de subsistencia y continuidad), afirmó (ap. 102):

«Por lo que respecta a la transformación de los empleados públicos que hayan sido nombrados de manera abusiva en el marco de sucesivas relaciones de servicio de duración determinada en “INF”, basta con señalar que los propios juzgados remitentes consideran que esta medida no permite alcanzar la finalidad perseguida por la cláusula 5.ª del Acuerdo Marco. En efecto, de los autos de remisión se desprende que esta transformación se produce sin perjuicio de la posibilidad de que el empleador amortice la plaza o cese al empleado público con nombramiento de duración determinada de que se trate cuando la plaza se cubra por reingreso del funcionario sustituido» (lo que, dicho sea de paso, sorprende que en el asunto IMIDRA, el TJUE –como se ha apuntado– validara esta solución para el ámbito laboral).

Esta inadecuación de la respuesta administrativa se agudiza en el instante en el que la Sala Tercera es particularmente reacia a reconocer algún tipo de sanción económica. Aunque a esta «subsistencia y de la relación de empleo» le anudó la

54. Doctrina reiterada en numerosas ocasiones: SSTSC-A de 28 de mayo de 2020 (rec. 6161/2017); de 30 de noviembre de 2021 (rec. 6302/2018); de 1 de diciembre de 2021 (rec. 7494/2019); de 22 de febrero de 2023 (rec. 3841/2021); de 9 de mayo de 2023 (rec. 5132/2019); de 18 de mayo de 2023 (rec. 100/2020); y de 19 de septiembre de 2023 (rec. 8372/2021). Y, en los casos en los que el funcionario no ha cesado y se constata el abuso, la Sala Tercera ha entendido que debe mantenerse el nombramiento sin posibilidad de declarar la relación como INF (SSTSC-A [2] de 16 de diciembre de 2020, rec. 5747/2018 y rec. 2081/2019); y de 21 y de 22 de diciembre de 2021, rec. 3565/2019 y rec. 3320/2019).

posibilidad de reclamar una indemnización por daños y perjuicios, a través de las vías ordinarias de la responsabilidad patrimonial de la Administración, lo cierto es que su materialización es ciertamente remota. De hecho, en la STS\C-A de 22 de febrero de 2023 (rec. 3841/2021) afirma:

«Nada impide al legislador, si lo considera oportuno, establecer alguna clase de compensación para situaciones como la aquí examinada. Esto es, por cierto, lo que hace pro futuro el reciente Real Decreto Ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo. Y no deja de ser significativo que a este respecto use la expresión “compensación económica”, en vez de “indemnización”, dando a entender que está fuera de la esfera de la responsabilidad patrimonial de la Administración».

Corolario de esta doctrina jurisprudencial es la oposición a reconocer de manera automática una indemnización si se ha producido un abuso (entre otras, sentencia de 22 de febrero de 2023, rec. 3841/2021).⁵⁵ Y, siguiendo la doctrina Baldonado Martín, tampoco cabe reconocer una indemnización en el marco de la cláusula 4.^a de la Directiva 1999/70 (STSC-A de 21 de julio de 2020, rec. 102/2018, en un caso de un policía tras once años). Además, partiendo de la base de que un cese ajustado a derecho no puede considerarse jurídicamente como un daño susceptible de indemnización, ha entendido que «la responsabilidad solo podría tener fundamento si durante el período de permanencia en la Administración se ha producido una lesión física o moral, una disminución patrimonial o una pérdida de oportunidad que el empleado público interino no tuviera el deber jurídico de soportar y así se acredite».⁵⁶ En concreto, rechazando la posibilidad de conceder una indemnización sancionadora, sostiene: «El mero hecho de haber sido personal interino durante un tiempo más o menos largo, incluso si ha habido nombramientos sucesivos no justificados por la Administración, no implica automáticamente que haya habido un daño».

La Sala Tercera también ha rechazado (sentencia de 22 de febrero de 2023, rec. 3841/2021) el reconocimiento de la compensación porque sostiene que su naturaleza disuasiva se *asemeja* a los daños punitivos y estos son una figura alejada de nuestro ordenamiento (enfoque que también reitera en la sentencia de 25 de febrero de 2025, rec. 4436/2024).

Es cierto que el TJUE ha afirmado en numerosas ocasiones (por ejemplo, STJUE de 3 de junio de 2021, C-726/19, IMIDRA, ap. 79) que «la cláusula 5.^a, ap. 1, del Acuerdo Marco no es incondicional ni suficientemente precisa para que

55. Este criterio se suma a otros anteriores (que tenga constancia y sin ánimo de exhaustividad): SSTS\C-A de 30 de noviembre de 2021 (rec. 6302/2018); y (5) de 1, (2) de 2, (3) de 10, (2) de 16 y de 22 de diciembre de 2021 (rec. 7068/2018, rec. 7065/2018, rec. 7494/2018, rec. 6482/2018, rec. 6293/2018, rec. 6484/2018, rec. 7468/2018, rec. 7459/2018, rec. 6674/2018, rec. 6676/2018, rec. 7467/2018, rec. 6157/2018 y rec. 6876/2019).

56. Josefa CANTERO MARTÍNEZ, *Temporalidad y estabilización en el empleo público*, Thomson Reuters Aranzadi, 2022, p. 315.

un particular pueda invocarla ante un juez nacional». Y también que (IMIDRA, ap. 80) «una disposición del derecho de la Unión de esta índole, carente de efecto directo, no puede invocarse como tal en un litigio sometido al derecho de la Unión con el fin de excluir la aplicación de una disposición de derecho nacional que le sea contraria». Ahora bien, afirmar (como hace el TS), que «la regulación de la responsabilidad patrimonial de la Administración no da base para otorgar indemnizaciones con una finalidad sancionadora, al margen de daños efectivos e identificados», se aleja de lo expresado por el TJUE (IMIDRA, ap. 86):

«El Tribunal de Justicia ha declarado que la exigencia de interpretación conforme obliga a los órganos jurisdiccionales nacionales a modificar, en caso necesario, su jurisprudencia reiterada si esta se basa en una interpretación del derecho interno incompatible con los objetivos de una directiva. Por lo tanto, el tribunal nacional no puede considerar válidamente que se encuentra imposibilitado para interpretar la norma nacional de que se trata de conformidad con el derecho de la Unión por el mero hecho de que, de forma reiterada, haya interpretado esa norma en un sentido que no es compatible con ese derecho».

En los casos en los que los ordenamientos internos opten por un resarcimiento económico (como hace el TS), a partir de los parámetros de proporcionalidad, efectividad y disuasión, el TJUE ha afirmado (Sánchez Ruiz y Fernández Álvarez, ap. 103) que «debe tener específicamente por objeto **compensar los efectos** de la utilización abusiva de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada» [el resaltado es mío]. Y, en el asunto Santoro (STJUE de 18 de marzo de 2018, C-494/16, ap. 50), ante la dificultad de valorar un parámetro que debe cuantificarse (en concreto, la demostración de la existencia de una pérdida de oportunidad de empleo) ha afirmado que el establecimiento de un mecanismo de presunción se ajusta al principio de efectividad.

Lejos de todo lo anterior, si la Sala Tercera, pese a reconocer la existencia de un abuso, no concreta las consecuencias del mismo, es claro que no está atendiendo al mandato del TJUE (porque entorpece el efecto útil de la Directiva). Aunque las citadas SSTSC-A (2) de 26 de septiembre de 2018 (rec. 1305/2017 y rec. 785/2017) recuerden que el régimen procesal del recurso contencioso-administrativo no obliga a que el perjudicado por la situación de abuso haya de acudir a un proceso distinto de aquel en que tal situación se declara para pretender, también, el reconocimiento de un derecho indemnizatorio (art. 31.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa), es difícil mantener que se alinea con las directrices del Acuerdo Marco. El principio de efectividad al que se apela en el asunto Martínez Andrés y Castrejana López lo pone de manifiesto:

«Lo dispuesto en el Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada, que figura en el anexo a la Directiva 1999/70, en relación con el principio de efectividad, debe interpretarse

en el sentido de que se opone a normas procesales nacionales que obligan al trabajador con contrato de duración determinada a ejercitar una nueva acción para que se determine la sanción apropiada cuando una autoridad judicial ha declarado la existencia de utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada, en la medida en que de ellas se derivan para dicho trabajador inconvenientes procesales en forma, en particular, de costes, de duración y de normativa de representación procesal, que pueden hacer excesivamente difícil el ejercicio de los derechos que le confiere el ordenamiento jurídico de la Unión».

Así, pues, la «subsistencia y continuación de la relación de empleo» sin un límite temporal acotado y las reservas a reconocer una compensación, a pesar de constatar la existencia de abusos, describen un incumplimiento manifiesto de los mandatos del Acuerdo Marco. En todo caso (y describiendo una especie de callejón sin salida), de lo anterior no puede extraerse la posibilidad de forzar la fijeza como respuesta al abuso;⁵⁷ y (como se analizará posteriormente) la STJUE de 13 de junio de 2024 (asunto Generalitat de Catalunya) ha confirmado esta interpretación.

La intensidad de estas carencias se agudiza a la luz de dos factores. Por un lado, cuando se constata que el régimen de responsabilidad contenido de la DA 34.^a de la LPGE 2017 (y de la DA 43.^a de la LPGE 2018 redactada con idéntico contenido) solo se prevé para las irregularidades en la contratación laboral. En concreto, bajo la rúbrica «Exigencia de responsabilidades en las Administraciones públicas y entidades dependientes de las mismas por la utilización de la contratación laboral», dispone:

«Las actuaciones irregulares en la presente materia darán lugar a la exigencia de responsabilidades a los titulares de los órganos referidos en el apartado segundo, de conformidad con la normativa vigente en cada una de las Administraciones públicas».⁵⁸

De modo que las opciones para hacer efectivas las directrices del TJUE quedan, ciertamente, muy reducidas. Y, por otro lado, cuando se hace un repaso a

57. De hecho, sin perjuicio de este asunto Agios Nikolaos (ver más abajo), así se manifestó de manera expresa para el ordenamiento jurídico español el TJUE en el ap. 130 del asunto Sánchez Ruiz y Fernández Álvarez: «No obstante, de la información facilitada por el juzgado remitente se desprende con claridad que tal transformación está excluida categóricamente en virtud del derecho español, ya que el acceso a la condición de personal estatutario fijo solo es posible a raíz de la superación de un proceso selectivo». En la doctrina, Marcos PEÑA MOLINA («¿El TJUE ha hecho fijos a los indefinidos no fijos?», *CEMICAL*, 27 de febrero de 2024, <https://cemical.diba.cat/es/esp/publicaciones/actualidad/el-tjue-ha-hecho-fijos-a-los-indefinidos-no-fijos>) sugiere la posibilidad de que, en forma analógica a los reconocimientos extrajudiciales de créditos, las propias Administraciones procedan a declarar la situación de fijo en estos supuestos. En contra, Federico CASTILLO BLANCO, «A propósito de la sentencia del TJUE de 22 de febrero de 2024 (asuntos acumulados C-59/22, C-110/22 y C-159/22): no es sopa de ganso», *ACAL*, 11 de marzo de 2024, <https://www.acaisl.com/blog/2024/03/sentencia-tjue-de-22-febrero-2024-indefinido-no-fijo>).

58. El ap. 2 de la misma DA dispone: «Los órganos competentes en materia de personal en cada una de las Administraciones públicas y en las entidades que conforman su Sector Público Instrumental serán responsables del cumplimiento de la citada normativa, y en especial velarán para evitar cualquier tipo de irregularidad en la contratación laboral temporal que pueda dar lugar a la conversión de un contrato temporal en INF. Asimismo, los órganos de personal citados no podrán atribuir la condición de INF a personal con un contrato de trabajo temporal, ni a personal de empresas que a su vez tengan un contrato administrativo con la Administración respectiva, salvo cuando ello se derive de una resolución judicial».

otros de sus argumentos sobre el Acuerdo Marco, es cierto que, en este debate, podría discutirse qué sanción debería establecerse, pero lo que no cabe duda es que debe imponerse, sí o sí, *alguna*. Así lo ha manifestado en múltiples ocasiones (sentencias de 3 de julio de 2014, Fiamingo y otros, C-362/13, C-363/13 y C-407/13, ap. 64; de 26 de noviembre de 2014, Mascolo y otros, C-22/13, C-61/13 a C-63/13 y C-418/13, ap. 79, y de 7 de marzo de 2018, Santoro, C-494/16, ap. 31):

«Cuando se ha producido una utilización abusiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada sucesivos, es preciso que pueda aplicarse alguna medida que ofrezca garantías efectivas y equivalentes de protección de los trabajadores para sancionar debidamente dicho abuso y eliminar las consecuencias de la infracción del derecho de la Unión».

Debe recordarse que este órgano de la Unión, asimismo, ha entendido (sentencia de 19 de marzo de 2020, C-103/18 y C-429/18, Sánchez Ruiz y Fernández Álvarez, ap. 86) que esta sanción (la que sea) debe cumplir con ciertas características:

«La cláusula 5.^a del Acuerdo Marco no establece sanciones específicas en caso de que se compruebe la existencia de abusos. En tal caso, corresponde a las autoridades nacionales adoptar medidas que no solo 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».

A su vez, también sostiene que, para evitar el reconocimiento de fijeza, deben regularse en el derecho nacional otras consecuencias distintas de suficiente entidad para que puedan ser consideradas disuasorias. En el asunto Sciotto (sentencia de 25 de octubre de 2018, C-331/17, ap. 60) ha declarado lo siguiente:

«Para que pueda ser considerada conforme con el Acuerdo Marco una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que prohíbe, al sector público, transformar en un contrato de trabajo por tiempo indefinido una sucesión de contratos de trabajo de duración determinada el ordenamiento jurídico del Estado miembro de que se trate, debe contar, en dicho sector, con otra medida efectiva para evitar, y en su caso sancionar, la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada, en el presente supuesto, tal y como se ha acreditado, no existe tal medida alternativa que sea lo suficientemente eficaz y disuasoria».

Por todo lo expuesto, admitir la existencia de un abuso y negar la concreción de la sanción puede ser calificado como un incumplimiento manifiesto del mandato europeo. El análisis de la STJUE de 13 de junio de 2024 que se expondrá en el epígrafe que sigue desvelará más carencias de nuestro ordenamiento jurídico (y, en particular, la respuesta prevista en el art. 2.6 de la Ley 20/2021 para

los supuestos de estabilización). Lo que, dicho sea de paso (y como también se abordará a continuación), tampoco ha sido suficiente para que, a pesar del interés casacional para la formación de jurisprudencia que este nuevo pronunciamiento del TJUE ha planteado, la Sala Tercera del TS, a través de las citadas sentencias (2) de 25 de febrero de 2025 (rec. 7099/2022 y rec. 4436/2024), haya optado por modificar la orientación de esta doctrina (que se ha mantenido totalmente inalterada).

1.2. La STJUE de 13 de junio de 2024 (asunto Generalitat de Catalunya)

Las dos controversias que precipitan la interpelación al tribunal de Luxemburgo por el Juzgado C-A núm. 17 de Barcelona se refieren a tres funcionarias interinas que han encadenado diversos nombramientos temporales durante un largo lapso de tiempo (más de 10, 30 y 37 años, respectivamente) en varios departamentos de la Generalitat de Catalunya.

En el primer caso, durante la incoación del procedimiento principal, la Administración autonómica convocó un proceso selectivo abierto de pública concurrencia para cubrir, entre otras, la plaza de la demandante (quien solicitó la exclusión cautelar de dicha plaza que fue reconocida por el Juzgado remitente). Esta entiende que, en tanto en cuanto ha venido ocupando una plaza vacante desde su incorporación y esta no se ha incluido en ninguna oferta de empleo, es preciso, para remediar la utilización abusiva de sucesivos nombramientos temporales de que considera haber sido objeto, que se le reconozca la condición de personal INF o, subsidiariamente, que se adopte alguna medida que implique el mantenimiento de su puesto de trabajo.

En el segundo caso, las demandantes entienden que, durante todos los años trabajados en la Administración de Justicia en Cataluña, han desempeñado funciones idénticas a las de los funcionarios de carrera en una situación comparable y que, por tanto, han atendido necesidades que no son provisionales, urgentes y excepcionales, sino ordinarias, estables y permanentes. Sostienen que la Administración pública ha incurrido en una utilización abusiva de sucesivos contratos o relaciones de empleo temporales, incompatible con la cláusula 5.ª del Acuerdo Marco. Al no existir en la legislación española ninguna medida en el sector público que permita sancionar tal abuso, demandan que la medida sancionadora que procede aplicar en este sector debe ser la transformación de su relación temporal en una fija, mediante la adquisición de la condición de funcionario de carrera o, subsidiariamente, mediante la conversión de la relación temporal abusiva en una fija equiparable a la de los funcionarios de carrera. Con carácter subsidiario de segundo grado, solicitan que la Administración les reconozca el derecho a perma-

necer en los puestos que actualmente desempeñan como titulares de los mismos. Por último, piden que se les abone la cantidad de 18.000 €, o la que proceda, como sanción por el abuso sufrido en la relación temporal sucesiva mantenida.

La STJUE de 13 de junio de 2024 (en adelante, asunto Generalitat de Catalunya) es, en muchos aspectos, una mera continuidad de la doctrina precedente (la secuencia argumentativa empleada es ciertamente reiterativa). Sin embargo, sí contiene un significativo giro de guion, porque, si en febrero de 2024 parecía que abría la puerta a la fijeza (recuérdese que lo formula en términos de que «podría ser» una opción), ahora, reconsidera esta posibilidad y la rechaza explícitamente. A su vez (y de un modo mucho menos sorprendente dados los antecedentes expuestos), esta resolución debilita las bases sobre las que se articula el régimen de compensaciones previsto en la Ley 20/2021 (lo que, sin duda, exigirá su completa reformulación).

Como en el asunto UNED, a continuación, se procederá al análisis crítico de esta resolución, poniendo el foco en distintas dimensiones de manera específica (los procesos de estabilización y consolidación, la fijeza y el sistema de compensación) a partir de (cuatro) valoraciones críticas.

1.2.1. Acciones adoptadas para combatir el abuso

1.2.1.1. A propósito de los procesos de selección

En relación con la doctrina de la Sala Tercera en los casos de abuso expuesta en el epígrafe anterior (y específicamente, las SSTS\C-A [2] de 26 de septiembre de 2018, rec. 1305/2017 y rec. 785/2017), el TJUE dictamina que la convocatoria de procesos selectivos «no resulta adecuada para sancionar debidamente la utilización abusiva de sucesivos contratos o relaciones de empleo de duración determinada ni, por tanto, para eliminar las consecuencias del incumplimiento del derecho de la Unión». Y, lo afirma (ap. 78) «aunque esos procesos valoren los méritos del empleado afectado».

No obstante, un sector de la doctrina administrativa ha sido crítico con este pronunciamiento, pues ha entendido que su análisis del ordenamiento interno «se limita a los procesos establecidos en las leyes de presupuestos de 2017 y 2018, sin tener en cuenta que se han establecido después otros procedimientos posteriores de estabilización que favorecen considerablemente a estos trabajadores».⁵⁹

59. CANTERO MARTÍNEZ, «El acceso al empleo público laboral en la encrucijada», *op. cit.* Añadiendo: «No se tiene en cuenta que las DA 6.ª y 8.ª de esta Ley han introducido un procedimiento especial de estabilización mediante concurso que, por mucho que esté abierto a cualquier aspirante, está configurado para beneficiar exclusivamente a este tipo de empleados. Tampoco se ha valorado que incluso aquellos procedimientos de las leyes de presupuestos de 2017 y 2018 sobre los que se pronuncia el Tribunal ya se han revertido mediante un Real Decreto Ley. El art. 217 del Real Decreto Ley 5/2023, de 28 de junio, vuelve a dar una segunda oportunidad a los empleados que no superaron aquellos procesos para que puedan acceder de una forma más fácil, sin tener que examinarse para acreditar capacidad y a través de un mero concurso en el que se valora principalmente su antigüedad en la Administración».

Sin restar validez a esta objeción, lo cierto es que la configuración *única* (no repetible) de estos procesos (al menos formalmente) dificulta que puedan ser calificados como medidas equivalentes (pese a que, en una perspectiva histórica, pueda atribuírseles una cierta periodicidad, su carácter *arrítmico* –no predecible– la disipa por completo).⁶⁰

1.2.1.2. A propósito de la fijeza

En relación con la posibilidad de declarar la fijeza, el TJUE (como ya había declarado en numerosas ocasiones) reitera que, dada la configuración (imprecisa) de la cláusula 5.^a, sin ser una exigencia de la misma, sí puede ser una de las medidas al alcance (y que daría suficiente cumplimiento al mandato que contiene). Sin embargo, en la medida que, en el ámbito de la función pública, la conversión iría en contra de lo previsto en el art. 23.2 de la CE y de la doctrina del TS, la sentencia de junio de 2024 es explícita a la hora de declarar que la conversión será posible siempre que (ap. 111) «no implique una interpretación *contra legem* del derecho nacional».

Mediante esta formulación está claro que, si se dan estas circunstancias, queda fijado un límite infranqueable. Por consiguiente, asumiendo que el contenido de la cláusula 5.^a no es incondicional ni suficientemente preciso, no es posible exigir la fijeza (evidenciando, de nuevo, que las condiciones que le llevaron a sostener otro criterio en el asunto *Agios Nikolaos*, sentencia de 11 de febrero de 2021, C-760/18,⁶¹ fueron claramente singulares y no extrapolables a otros ordenamientos jurídicos). Por consiguiente, en la medida que el ordenamiento jurídico niega esta posibilidad, la sentencia reitera que debe preverse «otra medida efectiva para evitar y, en su caso, sancionar la utilización abusiva de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada».

Este límite también es extensible al personal laboral. No solo porque así lo impediría el EBEP, sino también porque la *vis atractiva* del art. 14 de la CE (que, a diferencia de los arts. 23.2 y 103.3 de la CE, sí es aplicable a este colectivo de empleados públicos) ha reducido sustancialmente el ámbito de aplicación del art. 23.2

60. Un proceso de estabilización, como tal, es factible y legítimo y también es constitucional. No obstante, en la medida que se suscitan más dudas sobre su constitucionalidad si se reproducen en el tiempo y con proximidad unas de otras (Xavier BOLTAINA BOSCH, *Los procesos selectivos de estabilización del empleo público temporal*, Bomarzo, 2022, p. 26) es lógico que no pueda ser calificado como una medida equivalente para combatir el abuso.

61. En este asunto, tras la entrada en vigor de la Directiva 1999/70, pero con anterioridad a la expiración del plazo fijado para su transposición, se modificó el art. 103 de la Constitución griega (que tuvo lugar durante el año 2001), introduciendo una prohibición de convertir los contratos temporales del sector público en indefinidos. Esta modificación, en opinión del TJUE, va en contra de la obligación de los Estados miembros de abstenerse de adoptar medidas que puedan comprometer gravemente la consecución del resultado prescrito por la Directiva (facultando al órgano remitente a llevar a cabo una interpretación conforme teniendo en cuenta la normativa anterior a la reforma constitucional que permite, en caso de abuso en la temporalidad, la conversión a indefinido). Extensamente al respecto, Ignasi BELTRAN DE HEREDIA RUIZ, «Abuso en la temporalidad, el requisito de la sucesión de nombramientos y las prórrogas automáticas (a propósito de la STJUE 11 de febrero 2021, C-760/18, *Agios Nikolaos*)», blog del autor, febrero de 2021, <https://ignasibeltran.com/2021/02/11/abuso-en-la-temporalidad-el-requisito-de-la-sucesion-de-nombramientos-y-las-prorrogas-automaticas-a-proposito-de-la-stjue-11-de-febrero-2021-c-760-18-agios-nikolaos/>

de la CE.⁶² En efecto, la STC 281/1993, matizando su criterio anterior (recogido en los autos del TC 100/1988, 858/1988 y 273/1990 y STC 161/1991), afirmó:

«El derecho fundamental reconocido en el art. 23.2 de la CE no es aplicable en los supuestos de contratación de personal laboral por parte de las Administraciones públicas, de manera que el trato discriminatorio denunciado solo podría conculcar el principio general de igualdad establecido en el art. 14 de la CE, del que el art. 23.2 de la CE no es sino, de acuerdo con reiterada jurisprudencia de este Tribunal, una concreción específica en relación con el ámbito de los cargos y funciones públicos» (criterio que reitera en las SSTC 86/2004; 135/2005; 128/2007; y 236/2015).

De ahí que, en consonancia, la STS\Soc de 18 de marzo de 1998 (rec. 317/1997), a partir del mismo art. 19 de la Ley 30/1984, afirme que de su literalidad se impone:

«La aplicación al personal laboral de los criterios de selección tradicionales en la función pública y ello tiene una indudable trascendencia en orden al sistema de garantías que el propio precepto menciona y que enlazan con las previsiones constitucionales sobre la igualdad de los ciudadanos en el acceso a la función pública (arts. 14 y 23 de la CE), entendida aquella en sentido amplio –como empleo público– y en la aplicación para dicho acceso de los principios de mérito y capacidad (art. 103.3 de la CE)».

En el fondo, el conflicto subyacente de esta controversia apela al equilibrio entre el principio de primacía del derecho de la Unión y el marco constitucional.⁶³ Sobre esta cuestión, es cierto que el TJUE, de manera reiterada (entre otras, sentencia de 8 de septiembre de 2010, Winner Wetten, C-409/06), ha afirmado que

62. Miguel Ángel LIMÓN LUQUE, «La igualdad en el acceso del personal laboral a la función pública», *Revista de Trabajo*, núm. 99, 1990, p. 96. O como apunta M.ª Emilia CASAS BAAMONDE («Los indefinidos no fijos, ¿una historia interminable hacia su terminación? Su capítulo inédito de la llamada expresa del Tribunal de Justicia a la modificación de la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Constitución y derecho de la Unión», *Revista de Jurisprudencia Laboral*, núm. 2/2024), «es reiterada la jurisprudencia constitucional que aplica al acceso al empleo público no funcionario ni estatutario, sino laboral, el derecho a la igualdad del art. 14 de la CE, con la consiguiente ilegitimidad de establecer requisitos de acceso no solo discriminatorios, sino también faltos de objetividad, injustificados o arbitrariamente desiguales, pues el principio de igualdad garantiza que los elementos diferenciadores no sean arbitrarios o carezcan de fundamento racional [SSTC 281/1993, FJ 2; 86/2004, FJ 4; 135/2005, FJ 2; 128/2007, FJ 4; 236/2015, FJ 8.c)]. O como apunta ROQUETA BUJ («¿Qué ha dicho la última sentencia del Tribunal de Justicia sobre los interinos en las Administraciones públicas españolas?», *Brief de la AEDTSS*, 20 de junio de 2024 <https://www.aedtss.com/que-ha-dicho-la-ultima-sentencia-del-tribunal-de-justicia-sobre-los-interinos-en-las-administraciones-publicas-espanolas/>): «El art. 23.2 de la CE es una especificación del principio de igualdad ante la ley que el art. 14 del texto constitucional reconoce a los ciudadanos. Se trata, por consiguiente, del mismo derecho subjetivo y lo único que difiere en su respectivo ámbito de aplicación (la función pública *stricto sensu* y el empleo público laboral, respectivamente). De este modo, la selección del personal laboral por los poderes públicos ha de responder a los principios de igualdad, mérito y capacidad en los mismos términos que la selección de los funcionarios públicos. Y, de ahí, que la doctrina constitucional sobre el principio de igualdad en el acceso a la función pública sea extensible al acceso del personal laboral, tal y como operan de manera habitual el Tribunal Constitucional y el TS [Cfr. la STS de 14 de diciembre de 2009 (Rec. 1654/2009)], y ello sin perjuicio de las oportunas matizaciones».

63. Como expone Elvira MÉNDEZ PINEDO (2023, «La primacía absoluta o relativa del derecho de la Unión Europea: recensión de doctrina académica sobre la jurisprudencia reciente de tribunales constitucionales», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 76, septiembre-diciembre, p. 118): «Varias sentencias de tribunales constitucionales nacionales han cuestionado premisas fundamentales del ordenamiento jurídico y de la integración europea. Expresan un profundo desacuerdo con respecto a la autonomía, primacía, aplicación uniforme y eficacia del derecho de la Unión Europea».

«no puede admitirse que normas de derecho nacional, aunque sean de rango constitucional, menoscaben la unidad y la eficacia del derecho de la Unión». ⁶⁴ No obstante, como expone Manuel LÓPEZ ESCUDERO, en la sentencia de 5 de diciembre de 2017 (C-42/17), M.A.S. y M. B., también ha concluido que «el juez nacional no tendrá que inaplicar la norma nacional contraria a una norma de la Unión Europea si con ello infringe un derecho fundamental protegido por su constitución nacional». ⁶⁵ De modo que, si este criterio se traslada al ámbito de la Directiva 1999/70, esto significa que la igualdad en el acceso al empleo público que el art. 14 de la CE consagra se erigiría en este límite infranqueable para el derecho de la Unión (tanto para el personal laboral como el funcionarial).

De hecho, este posicionamiento respecto de la fijeza no es novedoso para el ordenamiento español. Con anterioridad (en 2020), en el asunto Sánchez Ruiz y Fernández Álvarez, ya se indicó (ap. 130) que, de acuerdo con el marco constitucional español, la fijeza no podía ser una opción al alcance. En concreto, afirma:

«De la información facilitada por el juzgado remitente se desprende con claridad que tal transformación está excluida categóricamente en virtud del derecho español, ya que el acceso a la condición de personal estatutario fijo solo es posible a raíz de la superación de un proceso selectivo».

De modo que, asumiendo que el marco constitucional es insuperable (y la fijeza no puede exigirse), el margen de actuación ha quedado muy restringido y el abono de una compensación económica se convierte en la principal medida para combatir el abuso en nuestro ordenamiento. El problema (como se analizará a continuación) es que la STJUE de 13 de junio de 2024 (C-331/22 y C-332/22) ha derribado las bases de la solución resarcitoria ofrecida por el art. 2.6 de la Ley 20/2021 (y, por extensión, también el previsto para el personal INF). Lo que obligará a su reformulación íntegra.

1.2.1.3. A propósito del sistema de compensación previsto en el art. 2.6 de la Ley 20/2021

El propósito del art. 2.6 de la Ley 20/2021 y del régimen compensatorio que prevé era tratar de dar una respuesta adecuada a las directrices de la cláusula 5.^a de la Directiva 1999/70 en el marco del proceso de estabilización que regula. En concreto, distinguiendo entre «compensación» e «indemnización», la literalidad es como sigue:

64. Más recientemente, en la STJUE de 26 de septiembre de 2024 (C-792/22), a propósito de Rumanía, ha sostenido que un órgano jurisdiccional nacional no está obligado a aplicar una resolución de su Tribunal Constitucional que infringe el derecho de la Unión, añadiendo que, en tal caso, el órgano jurisdiccional nacional no puede ser sancionado.

65. Manuel LÓPEZ ESCUDERO, «Primacía del derecho de la Unión Europea y sus límites en la jurisprudencia reciente del TJUE», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 64, septiembre-diciembre, 2019, p. 819.

«[párrafo 1.º] Corresponderá una compensación económica, 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, 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.

[párrafo 2.º] 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 períodos 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.

[párrafo 3.º] La no participación del candidato o candidata en el proceso selectivo de estabilización no dará derecho a compensación económica en ningún caso».

Pues bien, a pesar de aspirar a estar dando respuesta al mandato del Acuerdo Marco, lo cierto es que la respuesta del tribunal de Luxemburgo es contundente sobre su inadecuación. La sentencia de 13 de junio de 2024 (C-331/22 y C-332/22) es explícita a la hora de declarar la insuficiencia de los parámetros empleados para calcular este resarcimiento. En concreto, afirma lo siguiente (ap. 80 a 83):

— El abono de este importe «parece ser independiente de cualquier consideración relativa al carácter legítimo o abusivo de la utilización de contratos o relaciones laborales de duración determinada».

— La sujeción de la compensación a un doble límite (el tope de los veinte días de retribución por año de servicio y el tope de los doce meses de salario en total) «no permite ni la reparación proporcionada y efectiva en las situaciones de abuso que superen una determinada duración en años, ni la reparación adecuada e íntegra de los daños derivados de tales abusos».

— Los Estados miembros deben prever una compensación adecuada (no debe ser punitiva). Lo que implica que «no se limite a una indemnización meramente simbólica, sin sobrepasar, no obstante, la compensación íntegra».

Con anterioridad, en el asunto Sánchez Ruiz y Fernández Álvarez, el TJUE ya exigió que la compensación debía ser «suficientemente disuasiva y compensatoria». Y, específicamente, recuérdese que lo hacía en estos términos (ap. 103 y 104):

«Debe tener específicamente por objeto compensar los efectos de la utilización abusiva de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada». Y: «Es necesario además que la indemnización concedida no solo sea proporcionada, sino también lo bastante efectiva y disuasoria como para garantizar la plena eficacia de dicha cláusula».

Aunque estas objeciones se centran en los casos en los que no se haya superado el proceso selectivo, es obvio que son extensibles a los que se opte por no presentarse al proceso de estabilización;⁶⁶ y también a los que, presentándose, se acabe superando. Especialmente, porque, reiterando lo argumentado en más de una ocasión, afirma:

«La convocatoria de dichos procesos es independiente de cualquier consideración relativa al carácter abusivo de la utilización de relaciones de servicio de duración determinada, no resulta adecuada para sancionar debidamente la utilización abusiva de tales relaciones ni para eliminar las consecuencias del incumplimiento del derecho de la Unión».

La consecuencia más evidente de todo lo anterior es que, por un lado, el art. 2.6 debe ser reformulado para adaptarse a estas directrices; y, por otro, que la solución prevista en la jurisdicción social para la cobertura reglamentaria de la plaza de los INF también debe hacerlo. De hecho, de algún modo, ya está dando respuesta a la pregunta subsidiaria de la cuestión prejudicial formulada por el TS en el asunto Obadal (Auto de 30 de mayo de 2024, rec. 5544/2023) que, recuérdese, reza como sigue:

«¿El reconocimiento de una indemnización disuasoria al trabajador INF en el momento de la extinción de su relación laboral puede considerarse como una medida adecuada para prevenir y, en su caso, sancionar, los abusos derivados de la utilización sucesiva de contratos temporales en el sector público con arreglo a la cláusula 5.^a del Acuerdo Marco?».

A la luz del acervo doctrinal expuesto a lo largo de estas páginas, parece que la respuesta a esta cuestión será afirmativa, siempre que cumpla con los requisitos recién descritos.

1.2.2. Reacciones internas a la sentencia de 13 de junio de 2024

La interpretación de los órganos internos de la sentencia de junio de 2024 no puede ser más dispar (aunque las reacciones difieren entre las jurisdicciones y, de nuevo, se procederá a su exposición por separado).

1.2.2.1. Reacciones en la jurisdicción contencioso-administrativa

En cuanto a la fijeza, el orden contencioso es monolítico rechazándola. De forma contundente (como se ha avanzado anteriormente), lo han confirmado las

66. En este sentido, el TJUE (ap. 79) parece incurrir en un error, porque entiende que la normativa sí prevé esta compensación en estos supuestos.

dos sentencias de la Sala Tercera del TS, fechadas el 25 de febrero de 2025 (rec. 7099/2022 y rec. 4436/2024).⁶⁷

En el primer caso (rec. 7099/2022, relativo a un docente de la asignatura de francés que lleva veintinueve años encadenando sucesivos nombramientos en centros educativos diferentes), afirma: «De ningún modo cabe reconocer el derecho a ser nombrado funcionario de carrera ni empleado público fijo» (y añade asimismo que «tampoco el de ser indemnizado»). En concreto, no se puede acceder a la pretensión solicitada (declaración de funcionario de carrera o funcionario fijo indefinido) porque

«no ha explicado el recurrente las características de los puestos que ha desempeñado ni las razones a las que se debieron sus distintos nombramientos en diferentes centros de enseñanza, ni de qué manera expiraron las relaciones de servicio a que dieron lugar. Tampoco sabemos las condiciones del nombramiento del que disfrutaba al recurrir». De modo que concluye: «En estas condiciones no podemos pronunciarnos sobre si ha padecido o no abuso en los nombramientos que ha recibido».

De resultas de esto:

«La apreciación de la utilización abusiva de nombramientos temporales ha de hacerse en consideración del conjunto de circunstancias concurrentes en el caso concreto de que se trate y, en particular, a la vista de si las necesidades cubiertas por ellos son de carácter permanente o estructural o bien de naturaleza accidental u ocasional.

No cabe, en ningún caso, la conversión de la relación temporal en nombramiento como empleado fijo o equiparable, sin perjuicio de que el empleado público temporal, de ser cesado, tiene derecho a ser repuesto y a permanecer en la plaza que ocupaba mientras se cubre por funcionario de carrera o se amortiza».

En el segundo caso (rec. 4436/2024, relativo a una funcionaria interina que ha permanecido más de trece años en el mismo puesto de trabajo hasta que se cubrió definitivamente la plaza), ante la petición de la recurrente de formular una cuestión prejudicial al TJUE, la Sala Tercera del TS la rechaza porque

«el Tribunal de Justicia [refiriéndose a la sentencia de 13 de junio de 2024] se ha manifestado en el apartado 116 de la sentencia con pleno conocimiento de los términos en que está regulado en España el acceso al empleo público y, en particular, la adquisición de la condición de funcionario de carrera. Y, naturalmente, conoce sobradamente el alcance que se ha de dar al Acuerdo Marco que acompaña a la Directiva 1999/70/CE. Por eso, la clari-

67. Y que posteriormente ha reiterado en la STS\C-A de 4 de marzo de 2025 (rec. 4230/2024).

dad manifiesta de sus palabras se hace todavía más evidente y lleva a descartar cualquier incertidumbre.

De otro lado, la apreciación de si la conversión de la relación de empleo temporal abusiva en fija o permanente en el marco de la aplicación de la cláusula 5.^a de dicho Acuerdo Marco es o no contraria al derecho español, corresponde a esta Sala, competente para interpretar nuestras leyes».

Por otra parte, en cuanto a la fijeza (reiterando su doctrina) afirma:

«Hemos tenido ocasión de pronunciarnos sobre los criterios que permiten apreciar abuso en la utilización por parte de la Administración de nombramientos temporales. En último extremo, se puede decir que son abusivos cuando con ellos se quieren atender necesidades de carácter estructural en lugar de las de naturaleza circunstancial para las que han sido previstos por la ley. Así, hay abuso en los nombramientos temporales que se mantienen o reiteran a lo largo de los años para desempeñar el mismo puesto vacante sin que se proceda a su convocatoria para su provisión por funcionario de carrera, o en los de concatenación de sucesivos nombramientos para el mismo puesto o para distintos puestos de semejante contenido. Naturalmente, la determinación del abuso requiere del examen de las circunstancias singulares a fin de establecer que, efectivamente, se ha recurrido de manera reiterada a personal temporal para atender necesidades permanentes.⁶⁸ Del mismo modo, hemos reconocido el derecho del personal temporal cesado a ser repuesto hasta que la vacante que desempeñaba sea cubierta por un funcionario público mediante los correspondientes procesos selectivos y de provisión de puestos de trabajo o hasta que se amortice.⁶⁹ Reconocimiento este que no se predica para aquellos casos en que, como en el presente, el cese se ha declarado conforme a derecho».

Se añade, además, en un pasaje posterior de su fundamentación que

«nuestro derecho, como hemos venido diciendo de manera constante, no permite convertir al personal temporal de la Administración en funcionario de carrera o personal fijo de la misma equiparable sin que medien los procesos selectivos previstos legalmente para acceder a esa condición. O sea, sin que se sigan, no cualesquiera formas de selección, sino procedimientos fundamentados en los principios constitucionales de mérito y capacidad e igualdad, convocados al efecto y resueltos con todas las garantías por órganos caracterizados por la objetividad en el desempeño de su función. Conviene resaltar, en este sentido, que estos procedimientos poseen unas características que los distinguen de los que se observan en el ámbito privado, del mismo modo que difiere el régimen estatutario de los empleados públicos del que es propio de los tra-

68. Y cita las sentencias de 30 de noviembre de 2021 (rec. 6302/2018) y (3) de 10 de diciembre de 2021 (rec. 7459/2018, rec. 6676/2018 y rec. 6674/2018).

69. Y cita las sentencias (2) de 26 de septiembre de 2018 (rec. 785/2017 y rec. 1305/2017).

bajadores del sector privado. De ahí que no sean comparables como pretende la recurrente, improcedencia de comparabilidad que también afirma la sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de junio de 2024».

También recuerda que la conversión en funcionario de carrera o equiparable no es una medida exigida por la cláusula 5.^a del Acuerdo Marco, «sino que puede serlo, pero siempre que no se oponga a ella el derecho nacional». Y prosigue que

«en el caso de España, el impedimento que advertimos no es de mera legalidad, sino de constitucionalidad. En efecto, admitir la conversión pretendida supondría, no ya una decisión *contra legem*, sino *contra Constitutionem*. Vulneraría elementos esenciales de la configuración de la función pública dispuestos por el constituyente, centrales en su operatividad que, además, se integran en los derechos fundamentales de los aspirantes a acceder al empleo público y han sido asumidos por la conciencia social como rasgos distintivos de dimensión subjetiva de las Administraciones públicas».

Por todo ello, concluye que debe mantenerse la jurisprudencia sentada al respecto, porque la misma «no contraría la interpretación del Acuerdo Marco que acompaña a la Directiva 1999/70/CE mantenida por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea».

Con anterioridad a esta jurisprudencia, de hecho, ya se habían manifestado otros tribunales inferiores. Por ejemplo, las SSTSJ\C-A Madrid de 21 y de 28 de noviembre de 2024 (rec. 1173/2023 y rec. 1373/2023) afirman:

«Es decir la fijeza no es una medida impuesta o imponible por el derecho comunitario, sino que sería una medida que es susceptible de solucionar el problema siempre que dentro del derecho nacional la misma pueda ser adoptada, lo que hemos visto que no es así según la doctrina reiterada del TS».⁷⁰

Y, el TSJ de Castilla y León, en su sede de Burgos, en términos muy similares (sentencia de 26 de noviembre de 2024, rec. 101/2024), entiende lo siguiente:

«No cabe una interpretación *contra legem* del derecho nacional de la cláusula 5.^a de la Directiva que nos ocupa, sin perjuicio de agotar las posibilidades que el ordenamiento otorgue para una interpretación conforme con ese único límite. Por tanto, debe reiterarse que quien se halla en una situación, en su caso, de interinidad objetivamente abusiva, tiene derecho a la subsistencia de la relación de empleo, con los correspondientes derechos profesionales y eco-

70. En términos similares, la STSJ\C-A Madrid de 23 de enero de 2025 (rec. 2023/2023): «Es decir, la fijeza no es una medida impuesta o imponible por el derecho comunitario, sino que sería una medida que es susceptible de solucionar el problema siempre que dentro del derecho nacional la misma pueda ser adoptada, lo que hemos visto que no es así según la doctrina reiterada del TS».

nómicos, hasta que la Administración cumpla debidamente lo dispuesto por el art. 10 del EBEP, pero no a obtener una relación con la Administración pública como la que pretende la parte demandante».

O bien, la sede de Las Palmas del TSJ de Canarias (sentencia de 2 de octubre de 2024, rec. 567/2023),⁷¹ al afirmar que en nada ha cambiado la última sentencia del TJUE de 13 de junio de 2024, cuyas conclusiones «impide las sorprendentes pretensiones de fijeza o conversión automática de funcionarios interinos en funcionarios de carrera». Así, se llega a esta conclusión:

«La conversión automática de empleados públicos interinos en fijos o de carrera solo es posible si no existe derecho nacional en contra, como el nuestro donde existen principios constitucionales que condicionan el nombramiento pretendido a la superación de un proceso selectivo en régimen de concurrencia competitiva de otros posibles aspirantes que no deben ser preteridos en cuya defensa cualquiera puede entender que son infundadas las expectativas de que finalmente se decida una aplicación directa de la Directiva que orille la aplicación de los preceptos de la CE que implican convocar con regularidad procesos selectivos que reduzcan la función pública interina a su estricta dimensión por razón de las necesidades de los servicios».

A su vez, la Sala Tercera del TS también ha manifestado que no cabe reconocer el derecho a permanecer en el puesto de trabajo ocupado hasta que por la Administración se examine si esta plaza tiene carácter estructural (y, en el caso de que así sea, hasta que proceda a su expresa consignación en el correspondiente catálogo de puestos de trabajo). En concreto, así lo ha dictaminado la sentencia de 11 de febrero de 2025 (rec. 7368/2021), siguiendo el planteamiento de la sentencia de 30 de mayo de 2024 (rec. 2304/2022), en el caso de una docente a la que se le hayan efectuado diversos llamamientos en distintos centros educativos. Pronunciamiento en el que, además, advierte que

«la mera referencia a los años de prestación de servicios como funcionario interino no resulta bastante para inferir de modo automático la situación de abuso que declara la sentencia impugnada. Esa declaración debe inferirse de una serie de circunstancias concretas y específicas que, por lo que hace al caso, exigía examinar el sistema de lista de interinos aplicable, según la expresada Orden ECD/697/2017, de 24 de julio, analizar el tipo de sucesión de los diversos nombramientos, y valorar si la prestación de servicios se hizo en uno o en varios centros. Además, debía justificarse el tipo de vacante que se estaba cubriendo, si las funciones

71. Este criterio se reitera, entre otras, en SANIC-A de 12 de diciembre de 2024 (rec. 665/2022); SSTSJ/C-A Castilla-La Mancha de 4 de julio de 2024 (rec. 694/2021); Galicia de 13 de noviembre de 2024 (rec. 149/2024); La Rioja de 31 de octubre de 2024 (rec. 228/2022); y Com. Valenciana (3) de 15 y (3) de 17 de julio de 2024 (rec. 757/2021, rec. 556/2021, rec. 256/2024, rec. 216/2021, rec. 256/2021 y rec. 766/2021).

docentes fueron o no idénticas, y, en fin, si se produjo la presentación a los procesos selectivos convocados al respecto».⁷²

Por otra parte, en relación con los perjuicios que puedan haber sufrido quienes hayan sido objeto de nombramientos temporales abusivos, la doctrina del asunto Generalitat de Catalunya no ha sido suficiente para modificar la jurisprudencia precedente. En efecto, en la citada sentencia de 25 de febrero de 2025 (rec. 4436/2024), la Sala Tercera del TS ha reiterado que

«nuestro ordenamiento jurídico no conoce la figura de las indemnizaciones de carácter punitivo que, si bien existe en algunas legislaciones, no es propia de las que se inscriben, como la española, en el llamado sistema continental. Y, de otro, hemos dicho que las pretensiones de resarcimiento por esta causa deben apoyarse en la justificación de los perjuicios efectivamente sufridos [...]. Naturalmente, la cuantía de la indemnización en las ocasiones en que se considere procedente habrá de corresponderse con la entidad de los daños de toda naturaleza sufridos y que sean imputables al abuso. O, de ser el caso, en la medida en que establezca el legislador».

De modo que, como sintetiza esta misma resolución, la doctrina jurisprudencial (a propósito de las reacciones posibles ante el abuso de la temporalidad) en la jurisdicción C-A queda como sigue:

«(i) la apreciación del uso abusivo de los nombramientos temporales exige la comprobación de que se reiteran o prolongan para cubrir necesidades no permanentes o estructurales;

(ii) es contrario a la CE convertir en funcionario fijo o equiparable a quien haya recibido nombramientos temporales abusivos;

(iii) el afectado por el abuso, de ser cesado fuera de los supuestos previstos legalmente para la terminación de la relación de servicio temporal, tendrá derecho a ser repuesto hasta tanto el puesto de trabajo desempeñado se cubra por funcionario público o se amortice;

(iv) quien haya sido objeto de nombramientos temporales abusivos, si acredita haber sufrido perjuicios por esa causa, tendrá derecho a ser indemnizado en medida proporcionada a ellos o, en su caso, en la que establezca el legislador».

De la lectura de estos criterios y teniendo presente las diversas objeciones que se han expuesto en este libro hasta aquí, puede concluirse que la resultante de todos estos criterios interpretativos de la Sala Tercera del TS, en definitiva, sigue describiendo un posicionamiento que no se alinea totalmente a los dictados del derecho de la Unión.

72. En términos similares, la STS/C-A de 19 de febrero de 2025 (rec. 1602/2024).

1.2.2.2. Reacciones en la jurisdicción social

En la jurisdicción social, el debate está más abierto,⁷³ aunque, como ya se ha expuesto, son diversos los argumentos que llevan a concluir que la opción de la fijeza ha quedado definitivamente zanjada.⁷⁴

En relación con la compensación en el marco de la Ley 20/2021, las reacciones (salvo omisión y/o error) solo se han producido en el ámbito social. En efecto, algunas resoluciones ya han reconocido una indemnización en caso de estabilización ex art. 2 de la Ley 20/2021. Por ejemplo, así se ha pronunciado la instancia la SJS\2 Terrassa de 8 de noviembre de 2024 (núm. 234/2024), al reconocer la indemnización de veinte días, con un máximo de doce meses, a un INF estabilizado por concurso de méritos. No obstante, la cuestión no es pacífica. La STSJ\Soc Aragón de 10 de enero de 2025 (rec. 1025/2025), en un supuesto en el que un INF adquiere la condición de fijo a resultas del proceso de consolidación de empleo según la Ley 20/2021 en la misma empresa donde se tenía concertado el contrato temporal, ha dictaminado que no procede abono de indemnización alguna (en cambio, si la estabilización se produce en otra Administración, entiende que sí cabe percibirla; sentencia de 11 de octubre de 2024, rec. 838/2024). En concreto afirma:

«Las circunstancias del caso nos llevan a entender que las medidas legales con las se ha intentado atajar la larga duración del contrato temporal del Sr. Manuel (proceso selectivo reservado a contratados temporales con duración prolongada y establecimiento en esos procesos de criterios de superación de las pruebas mucho más favorables a sus posibilidades que las establecidas en otro procesos distintos) han sido eficaces y no justifican que al pasar a una relación fija con la DGA se le abone la indemnización que le ha sido reconocida en la instancia».

El TSJ de Galicia (sentencia de 30 de abril de 2024, rec. 498/2024), por otra parte, entiende que si una persona renuncia a presentarse a un proceso de es-

73. En efecto, algunos órganos jurisdiccionales (de forma muy controvertida) siguen sosteniendo que la fijeza es la respuesta más adecuada para combatir el abuso de la temporalidad. En concreto, así ha sucedido con las SSTSJ\Soc País Vasco de 2 de julio de 2024 (rec. 546/2024); (2) de 10 y de 17 de septiembre de 2024 (rec. 784/2024, rec. 1457/2024 y rec. 913/2024); de 12 de noviembre de 2024 (rec. 1199/2024); y (2) de 10 y de 12 de diciembre de 2024 (rec.1741/2024, rec. 2205/2024 y rec. 1730/2024); y Madrid (2) de 17 de julio de 2024 (rec. 179/2024 y rec. 370/2024); y de 31 de octubre de 2024 (rec. 573/2024). En cambio, rechazan explícitamente esta posibilidad: SSTSJ\Soc Cataluña de 10 y de 17 de septiembre de 2024 (rec. 6673/2023 y rec. 2858/2024); y Madrid de 3 y de 31 de octubre de 2024 (rec. 856/2022 y rec. 788/2024); y de 27 de noviembre de 2024 (rec. 724/2024).

74. No obstante, en una exhaustiva y fundamentada argumentación, véase la STSJ\Soc Madrid de 17 de julio de 2024 (rec. 179/2024). En concreto sostiene: «No observamos que el TC haya establecido jurisprudencialmente que la contratación de personal laboral requiera, por exigencias del art. 14 de la CE, la aplicación de un determinado procedimiento selectivo previo y tampoco que el reconcomiento de la fijeza a personal laboral contratado temporalmente por razón de la vulneración de las normas laborales sobre contratación temporal sea contrario al art. 14 CE [...] [L]o relevante a efectos de cumplir [TJUE] no es que exista una determinada interpretación jurisprudencial consolidada, sino que no exista otra interpretación posible que permita dar una solución conforme a las exigencias del derecho de la Unión. Nos parece que difícilmente [...] podría considerarse que la interpretación que excluye con carácter absoluto la conversión de los contratos en fijos sea la única posible del texto constitucional». Y posteriormente afirma: «A nuestro juicio existe una posibilidad de interpretación constitucional que, bajo determinadas condiciones, permitiría la declaración de fijeza del personal laboral [...] por vulneración de la cláusula 5.ª». En todo caso, en un momento ulterior de su fundamentación y en el marco del debate relativo a si un TSJ está facultado para alterar la doctrina del TC o del TS, acaba rechazando la posibilidad de reconocer la fijeza (apunta a que lo más probable es que se incremente la indemnización). Este criterio se reitera en las SSTSJ\Soc Madrid de 17 de julio de 2024 (rec. 370/2024); y de 31 de octubre de 2024 (rec. 573/2024).

tabilización y la empresa (en este caso, un ente local), a pesar de los informes que acreditan la existencia de una causa objetiva por este motivo (*ex arts. 51 y 52 del ET*), no menciona en la carta resolutoria la Ley 20/2021 ni tampoco pone a disposición la indemnización prevista para el despido objetivo, el cese debe ser calificado como improcedente. A la luz del asunto UNED, añade lo siguiente:

«La convocatoria de consolidación de empleo realizada [...], y en cuya convocatoria no existe cualquier consideración del carácter abusivo de la utilización del contrato de la actora, no tiene por qué ser válida, ni producir, caso de no ser superada por la trabajadora o de no presentarse a la misma, la válida extinción del contrato, cuando además, caso de producirse la extinción de la relación laboral, la indemnización tasada de veinte días de salario por año de servicio no es suficiente, al no haberse tenido en consideración los daños causados a la trabajadora, ni el efecto sancionador y disuasorio que debería de tener».

Estos testimonios no son todavía significativos y es pronto para saber qué senda tomará esta controversia. No obstante, está claro que su importe deberá ajustarse al abuso sufrido (medido a partir del número de nombramientos y/o del tiempo acumulado en esta situación) y, a resultas de lo anterior, lo más probable es que, según el caso, exceda de los límites actuales. El capítulo que sigue trata de explorar el escenario resarcitorio resultante del acervo doctrinal del tribunal de Luxemburgo recién expuesto.

Capítulo 2. El art. 2.6 de la Ley 20/2021: una reinterpretación a la luz del TJUE

El análisis de la doctrina europea llevado a cabo en los apartados anteriores (a pesar de los numerosos aspectos que siguen sin ser pacíficos) delimita la respuesta que debería otorgarse a todos los casos de abuso de la temporalidad. El objetivo de este capítulo es proyectar el escenario resultante de la combinación de todos estos criterios hermenéuticos con el marco normativo vigente (y su reinterpretación, cuando sea necesario), tomando como punto de referencia la literalidad del art. 2.6 de la Ley 20/2021 (anteriormente reproducida).

Antes de proceder a este análisis, y para determinar el verdadero alcance del mandato del derecho de la Unión, debe tenerse en cuenta un aspecto relativo al ámbito de aplicación de la cláusula 5.^a mencionado solo tangencialmente con anterioridad. En efecto, según el TJUE, el concepto de «sucesión» empleado por la misma también es extensible a situaciones en las que se haya producido un único nombramiento. Sobre esto conviene detenerse brevemente porque amplía de manera muy significativa el ámbito de aplicación de las medidas dirigidas a evitar el abuso.

Durante largo tiempo, se estuvo interpretando este concepto de un modo restrictivo (o de forma muy apegada a su literalidad). En el asunto Baldonado Martín (sentencia de 22 de enero de 2020, C-177/08), reiterando su doctrina, entendió que la cláusula 5.^a no era aplicable a una situación en la que no se había acreditado una «sucesión» de contratos temporales (y, dicho sea de paso, también rechazaba que, en virtud de la cláusula 4.^a de la Directiva 1999/70 –esto es, no discriminación–, la indemnización por despido objetivo prevista para los contratos fijos laborales fuera extensible a los ceses de funcionarios interinos). En cambio (retomando la cuestión relativa a la sucesión), poco tiempo después, en el asunto Sánchez Ruiz y, a partir de la argumentación seguida en el asunto Pérez López (sentencia de 14 de septiembre de 2016, C-16/15), flexibilizó el criterio sobre la base de los siguientes argumentos:

— Primero: la finalidad de la cláusula 5.^a es imponer límites a la utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada, considerada fuente potencial de abusos en perjuicio de los trabajadores, estableciendo cierto número de disposiciones protectoras mínimas con objeto de evitar la precarización de la situación de los asalariados.

— Segundo: la estabilidad en el empleo se concibe como un componente primordial de la protección de los trabajadores, mientras que los contratos de trabajo de duración determinada solo pueden responder simultáneamente a las necesidades de los empleadores y de los trabajadores en ciertas circunstancias.

— Tercero: la cláusula 5.^a impone a los Estados miembros, a efectos de prevenir los abusos derivados de la utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada, la adopción efectiva y vinculante de, por lo menos, una de las medidas que enumera cuando su derecho interno no contemple medidas legales equivalentes.

— Cuarto: la limitación de la facultad de apreciación conferida a los Estados miembros se impone muy especialmente cuando se trata de un concepto clave, como es el de sucesivas relaciones de servicio, que resulta decisivo para determinar el propio ámbito de aplicación de las disposiciones nacionales destinadas a aplicar el Acuerdo Marco.

A partir de esta batería de argumentos y siguiendo el criterio de la abogada general, el TJUE asevera

«considerar que no existen sucesivas relaciones laborales de duración determinada [...], por la única razón de que el empleado afectado, aun cuando haya sido objeto de varios nombramientos, ha ocupado de manera ininterrumpida el mismo puesto de trabajo durante varios años y ha ejercido, de manera constante y continuada, las mismas funciones, mientras que el mantenimiento de modo permanente de dicho trabajador en una plaza vacante sobre la base de una relación de servicio de duración determinada se debe al incumplimiento por parte del empleador de su obligación legal de organizar en el plazo previsto un proceso selectivo al objeto de cubrir definitivamente esa plaza vacante y, por ello, su relación de servicio ha sido renovada implícitamente de año en año, puede comprometer el objeto, la finalidad y el efecto útil del mencionado Acuerdo».

Y, además, añade que «una definición tan restrictiva del concepto de “sucesivas relaciones laborales de duración determinada” permitiría emplear a trabajadores de forma precaria durante años», y también tendría como efecto «excluir, en la práctica, un gran número de relaciones laborales de duración determinada de la protección de los trabajadores perseguida por la Directiva 1999/70 [...] y también permitir la utilización abusiva de tales relaciones por parte de los empresarios para satisfacer necesidades permanentes y estables en materia de personal».

En definitiva, esta concepción amplia del término «sucesión» afecta al régimen de compensaciones previsto en el art. 2.6 de la Ley 20/2021, porque el proceso de estabilización está pensado para las relaciones que acumulen, a una determinada fecha, una antigüedad mínima, con independencia del número de nombramientos acumulados («... hayan estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2020»).⁷⁵ De modo que puede concluirse que se reducen significativamente los posibles *puntos ciegos* que pudieran quedar fuera del alcance de esta doctrina.

Teniendo esto presente, a continuación, se procederá a una propuesta reinterpretativa del tan citado precepto (distinguiendo entre el personal laboral y el funcionario siempre que sea pertinente). De su lectura pueden extraerse algunas valoraciones, diferenciándose entre las personas que no superen el proceso selectivo de las que sí lo hacen, o bien, opten por no participar. Porque, a pesar de su literalidad (y a la luz de lo apuntado por el TJUE), concurren argumentos para que pueda exigirse un resarcimiento económico en todas estas situaciones.

2.1. Personas que no superen el proceso selectivo

En el caso del personal laboral temporal, en primer lugar, repárese que la cobertura reglamentaria de la plaza solo puede ser un motivo extintivo lícito para los contratos de interinidad por vacante e INF judicialmente declarados. Tal cosa exige distinguir entre dos situaciones diferenciadas (ap. a y b). Se trata de una cuestión importante porque también condiciona las reglas de compatibilidad entre las indemnizaciones y las compensaciones (ap. c):

a. En aquellas modalidades contractuales en las que la cobertura reglamentaria de la plaza no describa un motivo extintivo lícito (como, por ejemplo, los extintos contratos eventuales o por obra y servicio), la estabilización debería poder exigir la «indemnización» por despido improcedente (porque el motivo extintivo –la cobertura reglamentaria de la plaza– no se ajusta a la naturaleza jurídica del vínculo contractual).

En estos casos, para evitar esta consecuencia (la improcedencia) también parece que la extinción, en función del número de trabajadores afectados, debería canalizarse a través de un despido objetivo o colectivo (aunque, la derogación de la DA 16.^a del ET, tras la reforma del Real Decreto Ley 32/2021, pueda plantear

75. En relación con el concepto ininterrumpido, la doctrina (BOLTAÑA BOSCH, *Los procesos selectivos de estabilización...*, op. cit., p. 54) entiende que «debe interpretarse en sentido amplio y abierto. Por lo tanto, no cualquier interrupción rompe la secuencia. Es factible la "ininterrupción interrumpida" según nuestra propia expresión, cuando se pueda justificar que un empleado ha causado baja en una plaza y se han llevado a cabo los trámites administrativos correspondientes para cubrirla de nuevo, lo que incluye convocar un proceso selectivo de personal temporal *ad hoc* o recurrir a bolsas de trabajo u otro procedimiento».

algunas dudas sobre esta posibilidad resolutoria).⁷⁶ Téngase en cuenta que, si no se ha seguido el procedimiento de despido colectivo, debería declararse la nulidad de estas extinciones (con la consiguiente readmisión). Salvo error o mejor doctrina, es difícil imaginar otro modo de materializar la extinción lícita de estos contratos (recuérdese que la doctrina jurisprudencial es clara a la hora de rechazar la posibilidad de la «amortización simple» de la plaza; así lo ha vuelto a afirmar recientemente la sentencia de 12 de septiembre de 2023, rec. 3791/2020).

b. En el caso de que la cobertura reglamentaria de la plaza sea un motivo extintivo ajustado a la naturaleza del vínculo contractual, el art. 2.6 supone una excepción respecto de lo previsto para el resto de interinos (pues no se les reconoce la indemnización del art. 49.1.c del ET).

A diferencia de lo previsto en la DA 17.^a del EBEP (que contiene las «Medidas dirigidas al control de la temporalidad en el empleo público»), repárese en que la «compensación» del art. 2.6 no está temporalmente limitada a la última relación (lo que, quizás, en el caso de la citada DA del EBEP –y como se expondrá–, deberá ser matizada a la luz de la conocida como «teoría de la unidad esencial del vínculo» de la jurisdicción social;⁷⁷ y/o bien –como exige el TJUE–, para ajustar el importe al abuso sufrido).

Por otra parte, al igual que en la DA 17.^a del EBEP, el importe se circunscribe al salario «fijo». Esta acotación económica puede plantear un conflicto con la cláusula 4.^a de la Directiva 1999/70, al establecer una diferencia de trato con respecto a los contratos «no temporales» en una dimensión que, sin duda (tal y como se extrae de la doctrina, entre otras, de Diego Porras 1: sentencia de 14 de septiembre de 2016, C-596/14),⁷⁸ puede subsumirse en el concepto de «condición de trabajo». Esto podría motivar una interpelación al tribunal de Luxemburgo o al TC. El hecho de que el legislador haya acudido (de forma quizás forzada) al concepto de «compensación» (y no de «indemnización») no parece ser un argumento de

76. Extensamente al respecto (manteniendo que esta derogación no impide acudir a la resolución por estos motivos) en Ignasi BELTRAN DE HEREDIA RUIZ, «Real Decreto Ley 32/2021 y derogación de la DA 16.^a del ET: ¿Las Administraciones públicas pueden despedir por la vía de los arts. 51 y 52.c del ET?», blog del autor, enero 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/>

77. En términos generales (tal y como expone la STS\Soc de 23 de enero de 2024, rec. 2981/2022) puede sintetizarse como sigue: «Para adoptar la decisión final sobre la concurrencia de interrupciones significativas, con entidad para quebrar la unidad esencial del vínculo, cuando la contratación ha sido fraudulenta, ha de atenderse al tiempo total transcurrido desde el momento en que se pretende fijar el inicio del cómputo, el volumen de actividad desarrollado dentro del mismo, el número y duración de los cortes, la identidad de la actividad productiva, la existencia de anomalías contractuales, el tenor del convenio colectivo y, en general, cualquier otro que se considere relevante a estos efectos». Extensamente al respecto, en Ignasi BELTRAN DE HEREDIA RUIZ, «Despido y calificación judicial: improcedencia», blog del autor, 2025, <https://ignasibeltran.com/extincion-contrato-despido-improcedencia/#unidad7>

78. La sentencia, tras recordar que el TJUE ha dictaminado que todo aspecto vinculado al «empleo» debe quedar integrado en este concepto y que, de forma específica, ha estimado que los trienios y el plazo de preaviso pueden subsumirse en el mismo, afirma: «Estas consideraciones pueden ser íntegramente traspuestas a una indemnización como la controvertida en el litigio principal. Comoquiera que la indemnización se concede al trabajador por razón de la finalización del contrato de trabajo que le vincula a su empresario y que cumple el criterio enunciado en el ap. 28 de la presente sentencia [esto es, está referida al empleo], está por ende incluida en el concepto de “condiciones de trabajo”».

entidad suficiente para entender que las situaciones no son comparables y así evitar alcanzar esta conclusión.

En cuanto al importe, como se ha expuesto en el epígrafe anterior, es obvio que esta «compensación» no se ajusta al mandato de la cláusula 5.^a según el canon interpretativo del TJUE. Esto es especialmente visible con el personal INF que sea objeto de una cobertura reglamentaria de la plaza. En efecto, en estas situaciones, este colectivo percibirá el mismo resarcimiento con independencia del motivo que ha provocado dicha calificación (recuérdese que la condición de personal INF puede adquirirse debido a múltiples y heterogéneas situaciones). Por este motivo (siguiendo el razonamiento del asunto de Diego Porras 2), no parece que este resarcimiento sea propiamente «específico» (se abona el mismo importe a todos por igual). Recuérdese que, en dicho asunto, se rechazó la extensión de la indemnización del art. 49.1.c del ET a los contratos interinos, porque la misma no era una medida *específica* para combatir el abuso (se abona a cualquier extinción del término, sin tener en consideración si se había dado una temporalidad abusiva o no).

c. Sobre las reglas de compatibilidad de «compensaciones» e «indemnizaciones». La compatibilidad que prescribe el párrafo 2.^o del art. 2.6 se predica con respecto a cualquier «indemnización» (y no solo con las que se deriven de una «vulneración» de la normativa laboral, como prevé la DA 17.^a del EBEP). Por consiguiente, parece que también deben incluirse las siguientes:

— Las indemnizaciones derivadas por despido objetivo o colectivo (para los casos en los que la cobertura reglamentaria de la plaza no sea un motivo extintivo ajustado a la naturaleza del vínculo contractual temporal y la extinción se haya canalizado por esta vía resolutoria objetiva).

— Las indemnizaciones por despido improcedente (para los casos en los que la cobertura reglamentaria de la plaza no sea un motivo extintivo ajustado a la naturaleza del vínculo contractual y la extinción no se haya canalizado por la vía resolutoria que describen los arts. 51 y 52.c del ET).

— Las indemnizaciones derivadas de extinciones por cumplimiento del término ex art. 49.1.c del ET.

— O, en el caso del personal INF, las indemnizaciones por cobertura reglamentaria de la plaza en la formulación descrita por la jurisprudencia (por todas, STS\Soc de 28 de junio de 2021, rec. 3263/2019).

En relación con las reglas que rigen esta compensación, en su configuración jurídico-positiva, la simple aritmética permite concluir lo siguiente:

— Primero, para el caso de que se tenga derecho a percibir la «indemnización» prevista en el art. 49.1.c del ET (sin el salario limitado y sin límite temporal) nunca se alcanzará un importe económico que supere el fijado para la «compensación» ex art. 2.6 de la Ley 20/2021.

— Segundo, en el hipotético caso de que se tenga derecho a la «indemnización» por despido improcedente u objetivo procedente (incluidos los INF) se percibirá únicamente estas últimas.

En el caso del personal funcionario interino, el art. 2.6 de la Ley 20/2021 transcrito, partiendo de la insuficiencia de su importe, ofrece menos controversias que en el caso del personal laboral temporal, pues las combinaciones extintivas son más reducidas.

El hecho de que la norma exija estar en «activo» no debería impedir la posibilidad de reclamar un resarcimiento si se cumple el resto de requisitos del art. 2 de la Ley 20/2021 (en los términos que se expondrán en el epígrafe que sigue) siempre que la acción, obviamente, no estuviera prescrita.

Finalmente, todo lo anterior debe ser formulado provisionalmente. Es obvio que estas reglas de compensación deberán ajustarse en el instante que, dando respuesta a las exigencias del asunto Generalitat de Catalunya, se adapte la fórmula de cálculo de su importe.

2.2. Personas que superen el proceso selectivo y personas que opten por no participar en el proceso de estabilización

La Ley 20/2021 no prevé resarcimiento alguno en el supuesto de que se supere el proceso de estabilización y explícitamente lo excluye (párrafo 3.º del art. 2.6) para el caso de que no se participe. De nuevo, debe establecerse una distinción entre ambas situaciones y, en cada una de ellas, entre el personal laboral temporal y el funcionario interino.

En el caso del personal laboral, si la persona ha sido estabilizada se producirá una novación contractual y cabría preguntarse si sería posible exigir algún tipo de compensación por el abuso sufrido. Como se ha expuesto (pero conviene reiterar), son diversos los argumentos que desembocan en una conclusión afirmativa. La doctrina del TJUE parece admitirlo de manera explícita. En el asunto Sánchez Ruiz y Fernández Álvarez (ap. 97) afirma (la cursiva es mía):

«Una normativa nacional que prevé la organización de procesos selectivos que tienen por objeto cubrir de manera definitiva las plazas ocupadas provisionalmente por empleados públicos con una relación de servicio de duración determinada, así como los plazos concretos a tal fin, pero que no garantiza que esos procesos se organicen efectivamente, no resulta adecuada para prevenir la utilización abusiva, por parte del empleador de que se trate, de sucesivas relaciones de servicio de duración determinada. *La antedicha normativa tampoco resulta adecuada para sancionar debidamente la utilización abusiva de tales relaciones de servicio ni para eliminar las consecuencias de la infracción del derecho de la Unión, ya que, como han indicado los juzgados remitentes, su aplicación no tendría ningún efecto negativo para ese empleador.*»

Y, posteriormente, añade (ap. 100 –la cursiva es mía):

«Por lo que respecta al hecho de que la organización de procesos selectivos ofrece a los empleados públicos que hayan sido nombrados de manera abusiva en el marco de sucesivas relaciones de servicio de duración determinada la oportunidad de intentar acceder a la estabilidad en el empleo, ya que, en principio, pueden participar en dichos procesos, *este hecho no exime a los Estados miembros del cumplimiento de la obligación de establecer una medida adecuada para sancionar debidamente la utilización abusiva de sucesivos contratos y relaciones laborales de duración determinada*».

Y, en el ATJUE de 2 de junio de 2021 (C-103/19), SUSH, reitera esta idea (ap. 45 –la cursiva es mía):

«Por lo demás, si bien la organización de procesos selectivos abiertos a los empleados públicos que hayan sido nombrados de manera abusiva en el marco de sucesivas relaciones de servicio de duración determinada permite a estos últimos aspirar a obtener un puesto permanente y estable y, por tanto, el acceso a la condición de personal estatutario fijo, *ello no exime a los Estados miembros de la obligación de establecer una medida adecuada para sancionar debidamente la utilización abusiva de sucesivos contratos y relaciones laborales de duración determinada*».

El mandato del TJUE es claro, pues la estabilización sin resarcimiento o sanción equivalente hace que el abuso previo quede «impune». Y, en este sentido, la inexistencia de medidas sancionadoras efectivas (las de la DA 43.^a Tres de la LPGE 2018 no lo son) circunscribe las opciones al alcance al resarcimiento económico.

En la jurisdicción social, todo apunta a que esta tesis será definitivamente aceptada, a la luz de la consolidada doctrina de la Sala Cuarta (ver más arriba), que reconoce una indemnización en caso de extinción por cobertura de la plaza del personal INF, sin importar que después pueda producirse una nueva contratación (recuérdese, entre otras, STS\Soc de 16 de enero de 2024, rec. 1126/2023). Tratándose de un supuesto no recogido en la Ley 20/2021, pero exigible según el Acuerdo Marco, su importe no tiene por qué estar sujeto a los parámetros descritos en el art. 2.6 de esta norma, ni tampoco al reajuste exigido por el asunto Generalitat de Catalunya. No obstante, parece que lo más oportuno sería que vayan paralelos.

Lo anterior también sería predicable para las personas cuya plaza sea reglamentariamente cubierta, pero hayan decidido no participar en el proceso de selección de la misma (y también para el caso de que se hayan presentado y ganado otra), con los efectos extintivos que la concepción clásica atribuye a la novación contractual.⁷⁹ Sin embargo, de nuevo, debe distinguirse entre las situaciones en

79. Juan RIVERO LAMAS, *La novación del contrato de trabajo*. Bosch. Barcelona, 1963, p. 47.

las que la cobertura reglamentaria de la plaza describe un motivo extintivo ajustado a la naturaleza jurídica del vínculo contractual temporal de las que no:

a. En el primer caso (contrato de interinidad por vacante e INF), aunque la cobertura extinga la relación legítimamente, como se acaba de apuntar, el TJUE exige que el abuso sea sancionado (y, en este sentido, la literalidad del párrafo 3.º del art. 2.6 de la Ley 20/2021 es manifiestamente contradictoria con este mandato). De hecho, la posibilidad de reclamar esta compensación (a pesar de la norma) es clara en el caso del personal declarado INF ex STS\Soc de 28 de junio de 2021 (rec. 3263/2019).⁸⁰ Y el importe, a la luz de todo lo expuesto, tal y como se desprende de la STJUE de 13 de junio de 2024 (asunto Generalitat de Catalunya), no puede seguir siendo de veinte días, con el máximo de una anualidad.

b. En el segundo caso, esto es, si la cobertura reglamentaria de la plaza no describe un motivo de extinción válido de acuerdo con la naturaleza del contrato, la extinción será improcedente (tal y como se ha expuesto en el anterior apartado). Podría llegar a ser nula si, de acuerdo con las reglas del despido colectivo, se superan los umbrales numéricos.

En el caso del personal funcionario, podrían alcanzarse, mutatis mutandis, idénticas conclusiones a las recién expuestas. En todo caso, no tendría sentido que se automatizara el reconocimiento de una compensación ex art. 2.6 de la Ley 20/2021 (por el importe que fuera) y, en cambio, se aplicara la restrictiva tesis de la Sala Tercera del TS para estos casos (como tampoco la tiene que la automatización quede circunscrita a los supuestos subsumibles en el ámbito de aplicación de la Ley 20/2021).

80. En el caso de los interinos, en la medida que solo se pueden presentar al proceso de estabilización de la Ley 20/2021 los que acumulen, como mínimo, cuatro años de prestación de servicios (el art. 2 autoriza una tasa de reposición adicional para plazas que hayan estado ocupadas temporalmente al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2020), todo los casos susceptibles de estabilización, en realidad, son INF y, por consiguiente, en virtud de la doctrina jurisprudencial expuesta, tendrán derecho a la indemnización por cobertura reglamentaria de la plaza (si mantuvieran la condición de interinos, no tendrían derecho a indemnización ex art. 49.1.c del ET). Al respecto, también, José Javier CABELLO BURGOS, «Los aspectos controvertidos de los procesos de estabilización y sus consecuencias indemnizatorias», *Labos*, vol. 5, núm. 3, p. 1183. No obstante, en la medida que, en virtud de la DA 43.ª de la LPGE 18, las Administraciones públicas no pueden reconocer la condición de INF, el percibo de esta indemnización estará condicionado a la previa judicialización del caso.

Capítulo 3. Valoración final: el resarcimiento económico como último bastión contra el abuso cronificado

Las medidas comunitarias e internas para combatir el abuso de la contratación temporal no forman un *sistema* unitario, sino que han respondido a una lógica *estratificada*. Los últimos años, y a la luz de las resoluciones del TJUE, han evidenciado la profundidad de la brecha entre los dos niveles, y su funcionamiento modular y autónomo ha puesto de manifiesto notables desajustes. Esta arquitectura ha permitido al derecho interno operar alejándose de las directrices comunitarias y de sus resortes de contención. Tal situación ha desembocado (en conjunción con otras causas) en unas tasas de temporalidad intolerables y se ha convertido en un fenómeno patológico y crónico. Y lo paradójico es que, internamente (y la pasividad legislativa durante décadas así lo evidencia), se había *normalizado* y sus efectos colaterales se habían asumido como *inevitables*. Pese a que la doctrina comunitaria, como si de un espejo se tratara, nos ha estado mostrando la gravedad del problema y su carácter absolutamente atípico, es obvio que es un «instrumento» para su corrección con capacidad transformadora limitada.

A su vez, las reacciones del TJUE, en ocasiones, impulsadas por órganos jurisdiccionales discrepantes con la doctrina jurisprudencial interna, no solo han acabado atribuyendo una nueva *funcionalidad* a la formulación de cuestiones prejudiciales (a veces, con efectos finales inesperados), sino que (ante la prolongada e inexplicable falta de reacción legislativa correlativa) también nos han instalado en los últimos tiempos en un espacio de volatilidad interpretativa extrema.⁸¹

A pesar de los últimos *embistes* normativos dirigidos a quebrar el *statu quo* (fundamentalmente, la Ley 20/2021 y el Real Decreto Ley 32/2021), como se ha expuesto a lo largo de este ensayo, nuestro ordenamiento interno sigue sin ajustarse al mandato de la Unión. No obstante, el criterio del tribunal de Luxemburgo

81. Apunta CANTERO MARTÍNEZ («El acceso al empleo público laboral en la encrucijada», *op. cit.*) que «da la impresión de que se intenta condicionar la propia respuesta del Tribunal para dirigirlo hacia la solución deseada, formulando algunas preguntas que son fundamentalmente retóricas –porque ya se sabe cuál va a ser la respuesta con base en pronunciamientos anteriores– o añadiendo matices capciosos que pretenden más bien resolver el asunto de una manera no permitida por nuestra legislación».

es claro y sigue siendo pétreo: todo abuso debe ser evitado y, en caso de producirse, sancionado.

Descartada la fijeza (salvo en algunos casos particulares, como en los de abuso padecido por los «aprobados sin plaza») y los procesos de estabilización, el margen de maniobra para alcanzar una solución efectiva se ha ido reduciendo progresivamente.

Buena muestra de ello es la regulación sobre el régimen sancionador. En efecto, el marco de responsabilidad (institucional y personal) previsto en los ap. 1 y 2 de la DA 17.^a del EBEP tiene todavía mucho recorrido para la mejora (o, mejor dicho, para su materialización), porque está formulado en términos esencialmente programáticos.⁸² Como ha apuntado Josefa CANTERO MARTÍNEZ, «adolece de tal grado de imprecisión que puede ser prácticamente inviable, especialmente para las entidades locales».⁸³ Las carencias pueden enumerarse como sigue: primero, no solo no se ha previsto tipificación alguna de la gravedad, sino que, además, se circunscribe a los casos de superación de la duración máxima (y no por ejemplo, a los casos de temporalidad ilícita y/o sucesión abusiva); segundo, solo afecta a las relaciones formalizadas a partir de la entrada en vigor de la Ley 20/2021 (*ex* DT 2.^a); y, tercero, para lo acontecido con anterioridad, es obvio que lo previsto en la DA 43.^a Tres de la LPGE 2018 es manifiestamente insuficiente (como también lo era la DA 34.^a de la LPGE 2017). Al respecto, la STSJ\Soc Andalucía\Sevilla de 14 de marzo de 2024 (rec. 775/2022), afirma

«que se prevean responsabilidades disuasorias en el sector público es una quimera, basta ver el decurso de la DA 17.^a del EBEP, introducida por el Real Decreto Ley 14/2021, no desarrollada por ninguna comunidad autónoma al día de hoy; y, por supuesto, jamás veremos medidas del tipo de que las Administraciones estén obligadas a recuperar de los directivos responsables los importes abonados a los trabajadores en concepto de reparación del perjuicio sufrido debido a la infracción de las disposiciones relativas a la selección, o de que en los procedimientos judiciales sea obligatoria la constitución de la legitimación pasiva demandándolos como responsables solidarios».⁸⁴

82. Remedios ROQUETA BUJ («El Real Decreto Ley 14/2021, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público: novedades en materia de interinos». *EIDerecho.com*, 26 de octubre 2021, <https://elderecho.com/el-rdl-14-2021-de-medidas-urgentes-para-la-reduccion-de-la-temporalidad-en-el-empleo-publico-novedades-en-materia-de-interinos>), a propósito del Real Decreto Ley 14/2021, cuya redacción de los ap. 1 y 2 de la DA 17.^a del EBEP es idéntica a lo previsto en la Ley 20/2021, lo califica como un «brindis al sol».

83. CANTERO MARTÍNEZ, «Medidas de prevención y sanción del abuso de la temporalidad en el ámbito local», *op. cit.*, p. 106. La autora apunta: «A mi juicio, la laxitud del precepto no impide que pueda aplicarse a través del mecanismo previsto en el art. 36.3 de la Ley 40/2015, de régimen jurídico del sector público, que prevé la posibilidad de que la Administración pueda exigir la responsabilidad patrimonial directa de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones públicas, cuando estas hubieran causado algún daño o perjuicio en sus bienes o derechos y medie dolo, culpa o negligencia grave. El pago al empleado público de una compensación económica por los abusos de la temporalidad puede ser interpretado como un claro perjuicio económico para la entidad local». Por su parte, CASTILLO BLANCO (*op. cit.*) también sugiere la necesidad de reformar el régimen de responsabilidad de los gestores públicos (sin que vea con buenos ojos acudir al derecho penal).

84. En este sentido, BAQUERO AGUILAR («La dependencia del sistema de empleo público español de las resoluciones del TJUE», *op. cit.*, p. 103) propone un «endurecimiento de dichas medidas al objeto de evitar dichos comportamientos fraudulentos».

De modo que, en este contexto (es decir, una vez descartadas las alternativas más efectivas a nuestro alcance), todo parece indicar que hemos convertido el resarcimiento económico en la única opción *factible* (o, al menos, lo es para la temporalidad abusiva ya acumulada). No obstante, esta opción, tanto en la jurisdicción social como en la contenciosa, sigue permaneciendo en una nebulosa interpretativa a resultas del asunto Generalitat de Catalunya y la incertidumbre es muy superior a la que sería deseable. Mientras que la Sala Cuarta del TS parece estar abierta a reconocer una indemnización por despido improcedente (y a hacerlo, incluso, aunque se obtenga un nuevo nombramiento –aunque está por ver que lo admita también para los casos de estabilización ex Ley 20/2021), la Sala Tercera ha articulado un mecanismo resarcitorio manifiestamente contrario al dictado por el tribunal de Luxemburgo. Y, en la medida que no parece que el legislador (de acuerdo con las mayorías parlamentarias al cierre de este trabajo) esté en condiciones de *ordenar* el marco normativo, para ajustarlo al mandato de la Unión, todo indica que el papel de los tribunales será (seguirá siendo, mejor dicho) determinante (y el riesgo a una disparidad elevada de criterios e, incluso, nuevas interpelaciones al TJUE, también).

Llegados a este estadio, pueden formularse las siguientes valoraciones conclusivas:

— En primer lugar, debe recordarse que el art. 2.6 de la Ley 20/2021 solo se aplica a los procesos de estabilización previstos en la citada Ley (y no a otros). Esto no impide que, si ha mediado un abuso, pueda reclamarse un resarcimiento (se participe o no en el proceso y con independencia del resultado).

— En segundo lugar, puede suceder que personas que, sabedoras de que no lo van a conseguir o de que realmente no quieren estabilizarse, se presenten al proceso de estabilización simplemente para percibir la compensación.

— En tercer lugar, es obvio que, si efectivamente debe resarcirse económicamente a todas las personas estabilizadas (y que suman centenares de miles), el sumatorio podría llegar a ser astronómico (entonces, quizás, sí alcanzaría la resbaladiza disuasión que reiteradamente exige la doctrina de la Unión para combatir el abuso).

— En cuarto lugar, aunque es contrario al mandato europeo, intuyo que las Administraciones públicas se opondrán, de manera sistemática, al reconocimiento de un resarcimiento económico de las personas estabilizadas o de las que opten por no participar. Y se negarán posiblemente alegando que, en el caso de no participar, está explícitamente excluido por la Ley 20/2021; y, en el caso de hacerlo y obtener la plaza, aduciendo que la norma no lo contempla. También es claro que podemos estar a las puertas de una avalancha de reclamaciones judiciales, especialmente, cuando el TJUE ha confirmado la insuficiencia de la respuesta legislativa.

— Y, en quinto lugar, téngase en cuenta que siguen pendientes de resolución algunas cuestiones prejudiciales relativas a la cláusula 5.^a de la Directiva 1999/70 (esencialmente vinculadas al personal laboral) y que, en función de lo que se acabe resolviendo en las mismas, podrían alterar sustancialmente este marco normativo e interpretativo.

Capítulo 4. Coda: imaginando un futuro a partir de las medidas dirigidas a contener la temporalidad vigente

El tamiz normativo resultante del Real Decreto Ley 32/2021 y de la Ley 20/2021 aspira a evitar que lo acontecido en las últimas décadas vuelva a repetirse. La pregunta es si, en un enfoque objetivo, es una proyección realista.

En general, y en un primer nivel de análisis, ciertamente, no parece que el marco vigente esté preparado para contener el abuso de la temporalidad en unos márgenes aceptables. Al menos, a la luz de la evolución de las tasas de temporalidad del sector público no puede afirmarse que los resultados sean satisfactorios: a pesar de las reformas y el tiempo transcurrido, siguen empeñadas en mantenerse en niveles intolerablemente altos. La tendencia no se ha corregido, pues, conforme a los datos más recientes: «El empleo temporal ha seguido creciendo desde 2021 y, así, en la Encuesta de Población Activa 2024 –tercer trimestre– la temporalidad se alzaba a un 28,6 %, superando el 27,8 de 2019. Las futuras jubilaciones –un millón entre 2025/2035– vendrán a ayudar a que los titulares fijos sean sustituidos por personas temporales, en gran medida».⁸⁵ Por otra parte, aunque es claro que la estabilización (pese a las dificultades para su implantación) ha permitido un acceso permanente a un número elevado de personas, no obstante, se ha quedado lejos del objetivo inicialmente anunciado. En efecto,⁸⁶ aunque se estima que 600 y 700 mil plazas han sido estabilizadas, en el documento del Estado español enviado a la Unión Europea la cifra se sitúa en 300 mil, lo que pone de manifiesto que el objetivo de la Ley 20/2021 se ha logrado solo en parte. Y las causas de este resultado parcial, aunque multifactoriales, están probablemente vinculadas al hecho de que, en el empleo público, se jubilan 100 mil personas cada año, «lo que supone que en el mismo período citado de 2022-2024, se habrán incorporado en torno a unos 300 mil

85. Xavier BOLTAINA BOSCH, «Diez elementos clave sobre la gestión de la temporalidad en la Administración pública tras la finalización de los procesos de estabilización. ¿Un nuevo paradigma a partir de 2025?», *Revista Vasca de Administración Pública*, en prensa, 2025.

86. «Diez elementos clave sobre la gestión de la temporalidad...», *op. cit.*

efectivos temporales de sustitución. El 8 %, como desiderátum, ha perdido valor progresivamente, como reconoce el propio gobierno y los procesos de estabilización no han resuelto el ingente número de personas en situación de temporalidad en el plazo previsto». En paralelo, tampoco conviene olvidar que la estabilización prevista en la Ley 20/2021 dejó fuera a un número muy considerable de contratos y, desde su entrada en vigor, ya han transcurrido unos cuantos años (el posterior Real Decreto Ley 5/2023 es la muestra más elocuente de lo anterior y, quizás, un anticipo lúgubre de lo que podría acontecer en un futuro no muy lejano).⁸⁷

Mientras que en el sector privado se han reducido sustancialmente (al 12,3%⁸⁸), el incremento de las tasas de temporalidad en el público, desde 2021, no casan con el contenido de las leyes presupuestarias (que supeditan la incorporación de empleo temporal a «casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables»⁸⁹ y del propio EBEP (que circunscribe la interinidad funcional y la temporalidad laboral a causas de necesidad y urgencia –arts.10 y 11.3).

El propósito de esta última fase de este trabajo es tratar de proyectar este futuro, distinguiendo entre las medidas dirigidas a contener el abuso del personal laboral y las previstas para el funcional (aunque, anticipando las conclusiones –a la vista de los datos más recientes–, es muy discutible que la efectividad de la batería de medidas recogidas en la Ley 20/2021 muestren un nivel de efectividad suficiente para revertir la situación actual).

4.1. Una mirada al futuro de la temporalidad del personal laboral

En el ámbito laboral, podría plantearse si las medidas para evitar la temporalidad ilícita y/o abusiva (recogidas en diversos preceptos del ET, el EBEP, la Ley 20/2021, la LGSS y la LISOS, sin olvidar algunos criterios jurisprudenciales ya expuestos con anterioridad) son, en su conjunto, suficientes para contener la temporalidad del sector público.

A continuación, se exponen estas medidas poniendo el foco, principalmente, en el contenido de los ap. 4 y 5 del art. 15 del ET y de la DA 17.^a del EBEP (y del juego combinado de todos ellos).

87. Recuérdese que, en virtud del art. 217, se autoriza una tasa adicional de estabilización de plazas estructurales interinadas a 31 de diciembre de 2021 por personal funcionario interino o temporal de larga duración (seis años), que hubiera participado sin éxito en un concurso-oposición en el marco de un proceso de estabilización convocado conforme a sus sucesivas leyes reguladoras desde la Ley 3/2017 hasta la Ley 20/2021. Extensamente al respecto, Xavier BOLTAINA BOSCH, «Función pública. El "cuarto" proceso de estabilización de personal temporal e interino: el art. 217 del Real Decreto Ley 5/2023 de 28 de junio», *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, núm. 12, 2023, pp. 35-40.

88. CABELLO BURGOS, «Los aspectos controvertidos de los procesos de estabilización...», *op. cit.*, p. 171.

89. Art. 20.5 de la Ley 31/2022, PGE/2023. Ley de Presupuestos que se ha prorrogado para 2024 y 2025.

4.1.1. Alcance de la fijeza derivada del incumplimiento del art. 15 del ET (el art. 15.4 del ET)

El incumplimiento del art. 15 del ET, según lo que prevé su ap. 4, provoca que el contrato temporal adquiera la condición de «fijo».⁹⁰ A la hora de aplicar este efecto, debe ahondarse en el estudio del supuesto de hecho de la norma y, en concreto, hacer una distinción en función de la naturaleza del incumplimiento. La respuesta en el caso de que afecte a aspectos formales, o bien, a la propia causa del contrato es distinta que si el incumplimiento se traduce en una superación del «plazo máximo de permanencia». En los dos primeros (y sin perjuicio de lo que se expondrá posteriormente), los efectos se describen en el propio ap. 4 del art. 15 del ET; y, en el tercero (superación del tiempo), debe acudir a la DA 17.^a del EBEP (que solo es aplicable a los contratos formalizados a partir de la entrada en vigor de la Ley 20/2021).

En efecto, si el incumplimiento del art. 15 del ET es una resultante derivada de la superación del «plazo máximo de permanencia» permitida, debe entrar en juego el ap. 3 de la DA 17.^a del EBEP. A la luz de esta regla, es claro que, en modo alguno, puede extenderse la temporalidad más allá del umbral máximo de cada una de las modalidades ni tampoco a través de la conversión del contrato temporal a otras figuras temporales (como los INF o cualquier otra fórmula de esta naturaleza que, eventualmente, pudiera aparecer en un futuro). Tampoco cabe acudir a la aplicación analógica de las reglas del art. 10.4 del EBEP para los funcionarios interinos (ver más arriba). Del mismo modo, la conversión a «indefinido» o «fijo» tampoco parece factible, pues, automáticamente, «desactivaría» la aplicación de la DA 17.^a del EBEP y eso iría contra el propio espíritu de la norma. Por consiguiente, este ap. 3 (aunque su interpretación es compleja)⁹¹ estaría describiendo una causa de ineficacia contractual impuesta por la Ley (esto es, *ex lege*) sobrevenida y automática (debiéndose descartar, por los evidentes efectos perjudiciales para las personas trabajadoras, que la nulidad «contamine» a la relación de trabajo). No obstante, dada su importancia para el objeto de este estudio, este criterio merece un desarrollo más pormenorizado. Especialmente, porque, teniendo en cuentas las notas brevemente apuntadas, debe dilucidarse cuáles son los efectos de la superación del «plazo máximo de permanencia» *ex ap. 3 DA 17.^a del EBEP*; y, en particular, qué alcance tiene la nulidad de pleno derecho de «todo acto, pacto, acuerdo o disposición

90. También se alcanza este efecto en caso de falta de alta en la Seguridad Social una vez transcurrido un plazo igual al que legalmente se hubiera podido fijar para el período de prueba. Repárese en que ha desaparecido la referencia al fraude de Ley (del anterior 15.4 del ET). No obstante, puede subsumirse en el concepto de «incumplimiento».

91. La expresión «El derecho a esta compensación nacerá a partir de la fecha del cese efectivo» (párrafo 2.º DA 17.2 del EBEP) podría alimentar la idea de que cabe seguir prestando servicios a pesar de la superación del plazo máximo de permanencia.

reglamentaria, así como las medidas que se adopten en su cumplimiento o desarrollo» sobre la validez del contrato de trabajo.⁹²

Es claro que la nulidad solo se predica de los supuestos de superación del «plazo máximo de permanencia» y no de otros casos o irregularidades;⁹³ y, además, de la literalidad de la norma se colige que el incumplimiento puede ser *indirecto*. De modo que debe entenderse que la mera pasividad o el cumplimiento parcial también podrían precipitar esta consecuencia.⁹⁴

Llegado a este estadio, debe dilucidarse qué efectos tiene esta nulidad sobre la eficacia del contrato (si es que tiene alguno). El más evidente es el fin de su vigencia.⁹⁵ Especialmente, porque la nulidad que proclama el ap. 3 DA 17.^a del EBEP *fuera* a que la ineficacia que el cumplimiento del término pactado lleva anudada se materialice (*sí o sí*). El contrato, lisa y llanamente, *tiene* que extinguirse automáticamente (so pena de incurrir en la responsabilidad que describen los ap. 1 y 2 de la DA 17.^a del EBEP).⁹⁶ Por consiguiente, si la simple prolongación por encima del plazo máximo de permanencia provoca la nulidad de la misma, es claro que no debe esperarse a que sea *declarada* judicialmente (y, como se apuntará posteriormente, también impide que el vínculo pueda, a continuación, ser declarado como INF o *similar*). De hecho, la Exposición de Motivos de la Ley 20/2021 confirmaría la imposibilidad de continuar con la misma («no cabe en

92. Lo que queda claro es que «la prohibición ha de entenderse como una regla especial para el ámbito del sector público y, en cuanto especial, neutralizadora de posibles invocaciones del legislador ordinario para que los convenios colectivos amplíen la duración máxima de las contrataciones temporales. La formulación no es todo lo certera que sería deseable para conseguir tal resultado». Antonio V. SEMPERE NAVARRO, «La temporalidad en el sector público tras la Ley 20/2021 de 28 diciembre», *ElDerecho.com*, 3 de enero 2022, <https://elderecho.com/la-temporalidad-en-el-sector-publico-tras-la-ley-20-2021-de-8-diciembre#>.

93. Por ejemplo, como apunta Isabel OLMO PARÉS («Empleo público en la galaxia, año 2024», *Jurisprudencia Social. Revista de la Comisión Social de Jueces y Jueces para la Democracia*, núm. 260, 2024, p. 9), queda al margen «el utilizar un contrato laboral para cubrir un puesto de funcionario de carrera (en lugar de acudir al nombramiento de un funcionario interino)».

94. Xavier BOLTAINA BOSCH, «El Real Decreto Ley 14/2021 sobre el personal interino y estabilización: la compleja aplicación transitoria en la administración local», *Revista digital CEMCI*, núm. 51, 2021, p. 11.

95. No obstante, no es una postura pacífica. Por ejemplo, para CANTERO MARTÍNEZ (*Temporalidad y estabilización en el empleo público*, *op. cit.*, p. 306), «una interpretación literal y lógica del precepto nos debería llevar a predicar la nulidad únicamente a la actuación administrativa unilateral de la Administración y no al contrato laboral porque esta institución tiene un régimen muy diferente en el art. 9 del ET y requiere realizar un importante esfuerzo de combinación de la legislación administrativa y laboral que, en todo caso, debería haber sido concretado por el legislador. Desde el prisma administrativo solo este ámbito tendría sentido, tal como ha sido formulado el precepto. Solo tienen esta naturaleza las actuaciones administrativas realizadas por la Administración con carácter previo a la celebración del contrato laboral, tales como la oferta de empleo público, las convocatorias y los propios procedimientos selectivos. Todo este tipo de actuaciones se somete sin grandes esfuerzos interpretativos a la teoría de la invalidez de los actos administrativos. De hecho, la redacción literal del precepto no cita expresamente ni se refiere a los contratos laborales, sino únicamente a la actuación unilateral de la Administración, a sus actos administrativos, a los reglamentos que pueda dictar el correspondiente órgano de gobierno de la Administración que tenga atribuida la potestad reglamentaria o, en su caso, a los pactos y acuerdos funcionariales que recojan los frutos de la negociación colectiva».

96. Al respecto ROQUETA BUJ («El Real Decreto Ley 14/2021...», *op. cit.*), refiriéndose al empleo laboral como funcional, entiende que «el nombramiento de interinidad o el contrato temporal que supere el plazo máximo legal permitido será nulo, por lo que la Administración podría incurrir en un uso desviado de los recursos públicos de seguir abonando las retribuciones al personal temporal. En estos casos, para evitar el enriquecimiento injusto de la Administración y no perjudicar al empleado público de buena fe, habría que tramitar una revisión de oficio, declarar la nulidad del nombramiento o del contrato e indemnizar al empleado por la vía del art. 106.4 de la LPAC [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas]». Y añade que la declaración de nulidad del citado ap. 3 «se da de bruce, entre otras disposiciones, con los arts. 8.2.c y 11 del EBEP que vienen a refrendar la categoría del personal laboral INF por irregularidades en la contratación temporal en las Administraciones públicas. Por ello, cabe interpretar dicha disposición en el sentido de que nos encontramos ante una normativa de orden público que no es negociable y que, además, de incumplirse en ningún caso dará lugar al reconocimiento de la condición de funcionario de carrera o personal laboral fijo, en línea con lo previsto en el nuevo art.10.2 del EBEP».

nuestra Administración la transformación automática de una relación de servicio temporal en una relación de servicio permanente»).

No obstante, lo cierto es que la materialización de esta extinción automática no está definida en la norma (en cambio, para los funcionarios interinos, repárese en que se predica de oficio –art. 10.3 del EBEP– planteándose si sería extensible al personal laboral).⁹⁷

Llegados a este estadio, debe dilucidarse el mecanismo que provoca el cese contractual. Y, *a priori*, cabrían dos opciones: entender que la «nulidad de pleno derecho» *contamina* el contrato de trabajo y lo convierte en nulo; o bien (más ajustado), que (como se ha avanzado) se trata de una causa de ineficacia contractual sobrevenida *ex lege*. La distinción no es baladí, pues, aunque las dos vías provocan el fin de la relación contractual, en la primera, el contrato no ha sido válido en ningún momento (no debería haber existido), con los *matices* del art. 9.2 del ET;⁹⁸ y, en la segunda, siendo válido, pierde su vigencia por una causa sobrevenida.

Por otra parte, a los efectos expositivos, es importante diferenciar entre la «compensación» del ap. 5 DA 17.^a del EBEP y las «indemnizaciones» que se prevén en la legislación laboral por extinción del contrato temporal o por despido improcedente u objetivo procedente o las que se deriven de la declaración de nulidad. De modo que, a continuación, se distinguirá entre «compensación», para el primer caso, e «indemnización» para los restantes.

En relación con esta primera opción interpretativa, recuérdese que en el derecho del trabajo los efectos de la declaración de nulidad del contrato se producen *ex nunc*, es decir, desde la misma declaración de nulidad y no *ex tunc* (desde el momento en que acontecen las causas determinantes de la nulidad).⁹⁹ Y, por este motivo, el art. 9.2 del ET prevé la percepción de la remuneración. No obstante, como sucede en los supuestos de trabajadores extranjeros sin la preceptiva autorización administrativa (STS\Soc de 17 de septiembre de 2013, rec. 2398/2012), los efectos de la sanción de nulidad solo pueden *salvarse* si una norma jurídica expresamente así lo dispone. Precisamente, esto es lo que habilita el ap. 5 de la DA 17.^a del EBEP, al reconocer una «compensación».¹⁰⁰ En todo caso, la remisión

97. Un sector de la doctrina (OLMO PARÉS, «Empleo público en la galaxia, año 2024», *op. cit.*, p. 12) ha sugerido que, en la medida que la DA 17.^a del EBEP difiere la compensación al momento del cese, podría darse a entender que la relación puede continuar a pesar de la declaración de nulidad. Esta situación se prolongaría, según este planteamiento, hasta que judicialmente se declarara la relación INF (opción que no se comparte porque, como se acaba de exponer –y se detallará posteriormente–, el objetivo de la DA 17.^a del EBEP es impedir la continuidad y esta *conversión* a INF lo estaría habilitando).

98. STS\Soc Aragón de 8 de mayo de 2000 (rec. 997/1998) entiende que «la radicalidad de la nulidad declarada se entiende, por tanto, no como una simple derogación o pérdida sobrevenida de vigencia del contrato, sino como una falta de eficacia *ex tunc* del mismo, con las salvedades apuntadas; entre las que no se encuentra, desde luego, la eventual validez “pro futuro” de los servicios prestados».

99. Antonio V. SEMPERE NAVARRO y José LUJÁN ALCARAZ, «Sobre los elementos esenciales del contrato de trabajo», *Revista Doctrinal Aranzadi Social* tomo II, párr. 30, 1996 (BIB 1996\1409).

100. Siguiendo el criterio de la STSJ Madrid de 28 de enero de 2003 (rec. 5629/2002) –recogido por la STSJ Cataluña de 10 de junio de 2013, rec. 101/2013–, «ejercitándose en el presente procedimiento la acción de nulidad de los contratos regulada en los arts. 1300 y siguientes del Código Civil, ninguna duda cabe que es de aplicación al caso el plazo de caducidad establecido en el art. 1301 del citado texto legal conforme al cual la acción de nulidad solo durará cuatro años» y «la nulidad de pleno derecho aparece sancionada

a la «indemnización por vulneración de la normativa laboral» de este apartado es, en realidad, redundante: si efectivamente se declara el contrato nulo por superación del plazo máximo de permanencia, al aplicarse el art. 9.2 del ET, *nunca* se habilitaría el devengo de indemnización alguna (pues, como se acaba de apuntar, solo se reconoce el derecho al percibo del salario). Así pues, a la luz de lo expuesto, no parece que la declaración de nulidad del contrato (desplegando sus efectos prototípicos) sea la opción interpretativa más ajustada, pues, además de describir un estatuto protector de la persona trabajadora muy devaluado¹⁰¹ (y acabaría internalizando unos perjuicios, sin control alguno sobre las causas que los originan), acabaría imposibilitando la aplicación *ordinaria* de una parte sustancial del contenido del propio ap. 5 de la DA 17.^a del EBEP (pues, como se apuntará, prevé un régimen de compatibilidad de la «compensación» con otras «indemnizaciones»).¹⁰² Por estos motivos, como se ha anunciado, lo más ajustado sería apostar por una nulidad *devaluada*, que opere como una causa de ineficacia sobrevenida *ex lege*.¹⁰³

A partir de lo anterior, y volviendo al marco del art. 15.5 del ET, también debe tenerse en cuenta que el umbral descrito en este precepto (más de dieciocho meses en un período de veinticuatro), al que se hará referencia a continuación, está describiendo, asimismo, un «plazo máximo de permanencia» que no puede ser superado (con la particularidad de que, al hacerlo, conllevará la extinción automática, aunque no se haya alcanzado el plazo pactado del contrato en curso). En todos estos casos, serán de aplicación las reglas de responsabilidad que se prevean de acuerdo con los ap. 1 y 2 de la DA 17.^a del EBEP (y que, como ha sucedido con el art. 2.6 de la Ley 20/2021, los parámetros para su cálculo, en virtud de la STS\Soc de 13 de junio de 2024, probablemente, también deberían ser reconfiguradas).

Lo expuesto significa que la calificación de fijeza del art. 15.4 del ET, *a priori*, está reservada para los casos de incumplimiento formal o de ausencia de la causa de temporalidad de los contratos que el mismo precepto prevé (y no para el resto). El empleo del término «fijo», si se compara con la redacción anterior del art. 15.4

en el art. 6 del Código Civil, el cual establece que los actos contrarios a las normas imperativas y prohibitivas son nulos de pleno derecho. Por tanto, tal nulidad absoluta es apreciable no solo a petición de cualquier interesado, sino también de oficio y la acción que exige su declaración no está sujeta a plazo alguno de prescripción o caducidad, produciendo efectos *ex tunc*, sin más matizaciones que las que se deriven de la equidad o la buena fe, y no es subsanable, ni el Tribunal anula el acto, sino que declara su nulidad»; y esta Sala en sentencia de 2 de julio de 1998 declaró que al ser el acto nulo de pleno derecho desde su inicio, la acción para exigir tal declaración judicial es imprescriptible».

101. Por ejemplo, la nulidad del contrato no está descrita como una causa de desempleo (no está incluida dentro de las situaciones del art. 267 de la Ley General de Seguridad Social).

102. En opinión de SEMPERE NAVARRO («La temporalidad en el sector público...», *op. cit.*), «lo que sucede en ese supuesto es que la persona que trabaja en régimen temporal y ha superado el plazo máximo admitido al efecto pasa a gozar de la protección dispensada para los casos de abuso. De manera paradigmática, en nuestro derecho eso viene traducándose en el abono de una indemnización cuando se cesa en el trabajo».

103. Por este motivo, un sector de la doctrina administrativa (CANTERO MARTÍNEZ, *Temporalidad y estabilización en el empleo público*, *op. cit.*, p. 306) sugiere que la nulidad solo debería alcanzar a la actuación unilateral de la Administración y no al contrato laboral.

del ET (referida a «indefinidos»), tiene una importante carga semántica en el sector público. Especialmente porque, de acuerdo con los arts. 8.1.c y 11.1 del EBEP, no es lo mismo ser «fijo» que «indefinido» (ni, obviamente, «indefinido no fijo»). No obstante, la *fijeza* que proclama el art. 15.4 del ET podría entrar en contradicción con el nuevo art. 11.3 del EBEP (y los principios de acceso al empleo público y de «celeridad, teniendo por finalidad atender razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia»). En estos casos (no subsumibles en situaciones abusivas, y, por lo tanto, al margen del radio de acción de la cláusula 5.^a), la *fijeza* no es predicable.

Y, ciertamente, podría erigirse en un obstáculo insalvable. De hecho, como se ha expuesto, la doctrina jurisprudencial es contraria a extender la *fijeza* si el proceso selectivo superado es a una plaza de carácter temporal (y que, obviamente, sería extensible para los casos en los que siquiera se haya efectuado selección alguna). Por consiguiente, en estos supuestos, parece que deberá acudir a la calificación de INF (a pesar de la derogación de los ap. 1 y 2 de la DA 15.^a del ET, que se habían erigido en las *palancas* normativas para alcanzar esta declaración;¹⁰⁴ y de la doctrina del TJUE en el asunto UNED). Y, repárese también en que la calificación de INF en estos casos de incumplimiento formal o de ausencia de causa sería insensible a las medidas contra el abuso que exige la cláusula 5.^a (pues, considerados de forma aislada, no describen, en puridad, un supuesto de abuso en los términos descritos por el tribunal de Luxemburgo).

En todo caso, adviértase que, para las entidades incluidas en la DA 1.^a del EBEP, tras una evolución jurisprudencial muy oscilante, las SSTS\Soc (2) de 18 de junio de 2020 (rec. 2811/2018 y rec. 1911/2018), dictadas en Pleno, han establecido que la calificación de INF también les es aplicable (y se descarta la declaración de fijo).¹⁰⁵ No obstante, la remisión explícita de la citada DA a determinados preceptos del EBEP (arts. 52, 53, 54, 55 y 59 del EBEP, y solo a estos), quedando dichas entidades sujetas para todo lo demás al régimen privado, implica que sí están sometidas a la declaración de *fijeza* del art. 15.4 del ET (sin posibilidad de distinguir entre «fijo» e «indefinido», pues tampoco les afecta el contenido de los arts. 8.1.c y 11.1 del EBEP). Esta particularidad en el régimen jurídico de estos entes podría

104. De hecho, el origen jurisprudencial de la figura de INF es anterior a 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. A pesar de la derogación de los ap. 1 y 2 DA 15.^a del ET, teniendo en cuenta el número de heterogéneas situaciones que precipitan la condición de INF, es poco probable que esta figura vaya a desaparecer (ni, incluso, en situaciones vinculadas con temporalidad irregular y/o abusiva).

105. Criterio que se ha aplicado en numerosas entidades, como AENA (por todas, SSTS\Soc de 18 de junio y de 2 de julio de 2020, rec. 2005/2018 y rec. 1906/2018); Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos (por todas, SSTS\Soc de 29 de abril de 2021, rec. 2386/2018); RTVE (por todas, SSTS\Soc [2] de 18 de mayo de 2021, rec. 3135/2019 y rec. 868/2019); Canal Isabel II (por todas, SSTS\Soc [2] de 30 de junio de 2021, rec. 1607/2020 y rec. 1517/2020); TRAGSA (por todas, SSTS\Soc de 2 y de 8 de julio 2021, rec. 1325/2020 y rec. 1619/2020); Radiotelevisión del Principado de Asturias (por todas, SSTS\Soc de 7 y de 8 de septiembre 2021, rec. 2945/2020 y rec. 1447/2020); Mercacórdoba (STS\Soc de 23 de noviembre de 2021, rec. 4339/2018); Transportes Interurbanos de Tenerife (STS\Soc de 11 de enero de 2022, rec. 484/2020); Instituto Tecnológico de Energías Renovables, S.A. (STS\Soc de 7 de junio de 2023, rec. 2182/2020); Agencia Pública Empresarial Sanitaria Costa del Sol (SSTS\Soc [2] de 27 y de 31 de octubre de 2023, rec. 1449/2021, rec. 1225/2021 y rec. 1287/2021).

conllevar una respuesta distinta a la que se prevea para las Administraciones públicas, salvo que se entienda que la exigencia de los principios de acceso al empleo público para el personal laboral no tiene un origen meramente legal, sino que es una derivada de los arts. 14 y 103.3 de la CE.¹⁰⁶ En tal caso, tampoco podría declararse la fijeza y debería acudir a la calificación de INF. Finalmente, en relación con estas entidades, un último apunte: aunque también quedarían extramuros de las reglas de responsabilidad que se deriven de la DA 17.^a del EBEP, no lo estarían de las que se describen en la DA 43.^a de la LPGE 2018 (al quedar incluidas genéricamente).

Volviendo al contenido del art. 15.4 del ET, también puede plantearse la cuestión relativa a si, de acuerdo con los criterios de la doctrina jurisprudencial, la ilicitud de un contrato temporal anterior a la reforma contamina la cadena de los contratos temporales posteriores, aunque sean lícitos. En este sentido, no parece que haya regla alguna que impida que esta doctrina pueda seguir vigente (de modo que el cumplimiento del término del último de los contratos temporales no describiría una causa de extinción lícita, lo que se traduciría en la calificación de improcedencia).

4.1.2. Alcance de la fijeza derivada del art. 15.5 del ET

El art. 15.5 del ET se refiere a los efectos de la sucesión de contratos temporales por circunstancias de la producción. La literalidad del precepto (necesaria para la exposición que viene a continuación) es como sigue:

«Las personas trabajadoras que en un período de veinticuatro meses hubieran estado contratadas durante un plazo superior a dieciocho meses, con o sin solución de continuidad, para el mismo o diferente puesto de trabajo con la misma empresa o grupo de empresas, mediante dos o más contratos por circunstancias de la producción, sea directamente o a través de su puesta a disposición por empresas de trabajo temporal, adquirirán la condición de personas trabajadoras fijas. Esta previsión también será de aplicación cuando se produzcan supuestos de sucesión o subrogación empresarial conforme a lo dispuesto legal o convencionalmente.

Asimismo, adquirirá la condición de fija la persona que ocupe un puesto de trabajo que haya estado ocupado con o sin solución de continuidad, durante más de dieciocho meses en un período de veinticuatro meses mediante contratos por circunstancias de la producción, incluidos los contratos de puesta a disposición realizados con empresas de trabajo temporal».

Es importante reparar en que estas reglas solo aplican a los contratos temporales por circunstancias de la producción y no a la sucesión de otras modalidades

106. Recuérdese cómo así lo prevé la STS\Soc de 18 de marzo de 1998 (rec. 317/1997).

de contratación temporal, ni tampoco a los que en la sucesión haya una combinación de modalidades. De modo que muchas sucesiones pueden quedar desprovistas de reglas dirigidas a contenerlas. Esta circunstancia podría ser relevante (y agravarse) a resultas de la inclusión en bolsas de personal laboral temporal no estabilizado (ex párrafo 2.º de la DA 4.ª de la Ley 20/2021);¹⁰⁷ y también para los contratos formalizados al amparo de la nueva DA 9.ª de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo¹⁰⁸ y de la DA 5.ª del Real Decreto Ley 32/2021. Especialmente, porque son contratos sometidos a un término puro (es decir, para su formalización no es necesario ajustarse a alguna de las causas de temporalidad descritas en los ap. 2 y 3 del art. 15 del ET). Y, del mismo modo que en el art. 15.4 del ET, el ap. 5 también se refiere a la conversión a «fijo» (y a este supuesto se pueden extrapolar las valoraciones recién expuestas sobre el art. 15.4 del ET, tanto para las Administraciones públicas como para las entidades ex DA 1.ª del EBEP).

En este contexto (y en el marco de la Directiva 1999/70), es controvertido que la Sala Cuarta (sentencia de 17 de junio de 2024, rec. 126/2022) haya declarado nulo un acuerdo colectivo que limita el llamamiento en las bolsas de temporales para evitar el abuso (de modo que los trabajadores pasan a ser calificados temporalmente como «no disponible temporal»). En opinión del Alto Tribunal:

«Aquel acuerdo convierte esa norma tuitiva de los trabajadores temporales en un perjuicio para ellos porque [...] ese trabajador pierde la oportunidad de ser contratado por la empresa porque pasa a la situación de “no disponible temporal”. [...] [L]a empresa pública VAERSA no puede suscribir un acuerdo que, en la práctica, priva de eficacia al art. 15 del ET [...] El tenor literal del citado acuerdo impide que los trabajadores [...] puedan alcanzar la duración temporal exigida por la normativa laboral para adquirir la condición de indefinidos no fijos, perpetuando su condición de trabajadores por tiempo determinado. [...] [L]a efectividad se pretende conseguir a costa de las expectativas legítimas de los candidatos, quienes [...] sí se ven privados (aun cuando sea temporalmente) de su derecho al trabajo, puesto que precisamente dejan de ser contratados para impedir que puedan reunir el lapso temporal suficiente que les permitiera pasar de una situación de temporalidad a otra más estable».

107. «Las convocatorias de estabilización que se publiquen podrán prever para aquellas personas que no superen el proceso selectivo su inclusión en bolsas de personal funcionario interino o de personal laboral temporal específicas o su integración en bolsas ya existentes. En dichas bolsas se integrarán aquellos candidatos que, habiendo participado en el proceso selectivo correspondiente, y no habiendo superado este, sí hayan obtenido la puntuación que la convocatoria considere suficiente».

108. «1. Las Administraciones públicas y, en su caso, las entidades sin ánimo de lucro podrán realizar contratos vinculados a programas de políticas activas de empleo previstos en esta ley con las personas participantes en dichos programas. La duración de estos contratos no podrá exceder de doce meses y, en el caso de la contratación realizada por Administraciones públicas, los procesos de selección deberán observar los principios de igualdad, mérito y capacidad. 2. Excepcionalmente, y con efectos hasta 31 de diciembre de 2024, se podrán realizar estos contratos con el personal técnico necesario para la ejecución de los programas citados en el apartado anterior». Repárese en que esta DA 9.ª hace una remisión expresa al art. 11.2 del ET, pero no hace lo mismo para el art. 15 del ET, ni, por lo tanto, para el contenido de los arts. 15.4 y 5 del ET (y, en paralelo, el art. 15, del mismo modo que se remite al art. 16 del ET, no hace lo propio con la DA 9.ª de la Ley de Empleo). Por consiguiente, todo apunta a que la sucesión de contratos en este ámbito se desarrollará, en definitiva, sin ninguna medida de contención.

A la luz de la argumentación esgrimida, sorprende que no se pueda prever una regla que trate de evitar la materialización de un ilícito contractual (la superación de la duración máxima de un contrato temporal). Y, a resultados de lo anterior, también sorprende que la adquisición de la condición de INF (que, en tanto que reacción frente a una patología, debería tratar de evitarse a toda costa) se califique como una «expectativa legítima» (y podría decirse que inevitable). O, dicho de otro modo, que la existencia de esta expectativa esté por encima del principio de legalidad. Desde esta perspectiva y sin olvidar que estamos en el marco de los principios de acceso al empleo público, es controvertido que se afirme que esta regla convencional priva de eficacia el art. 15.5 del ET (recuérdese que solo es aplicable a los contratos temporales por circunstancias de la producción). Y lo es porque (a diferencia del sector privado) lo que provoca es un *limbo jurídico* que tensiona de forma extrema tales principios constitucionales. De hecho, se da una paradoja porque, al prohibir este tipo de cláusulas convencionales, se pretende contener el uso sucesivo de contratos temporales (en palabras del propio TS, «perpetuando su condición de trabajadores por tiempo determinado»), pero, en cambio, se abre la puerta a otra perpetuación: la precariedad laboral temporal que la condición de INF lleva aparejada (al menos, con la configuración hermenéutica actual de la Sala Cuarta). Y, ciertamente, entre una y otra (viendo los problemas asociados a la segunda) no es descabellado pensar que quizás no sea la mejor de las opciones (y sorprende que el Alto Tribunal no trate de contenerla).

Volviendo al art. 15.5 del ET, la sucesión puede darse en dos situaciones diferenciadas: en función de la persona o del puesto de trabajo. Además, debe advertirse que los umbrales temporales se han reducido con respecto a la redacción anterior al Real Decreto Ley 32/2021 (más de veinticuatro meses en treinta), que han pasado a más de dieciocho meses en veinticuatro.

— En el primer caso, el régimen jurídico general («durante un plazo superior a dieciocho meses, con o sin solución de continuidad, para el mismo o diferente puesto de trabajo con la misma empresa o grupo de empresas, mediante dos o más contratos por circunstancias de la producción, sea directamente o a través de su puesta a disposición por empresas de trabajo temporal») y el específico para el sector público (ap. 3 DA 15.ª del ET, que no ha sido derogado) se mantiene sin variaciones respecto de la *mecánica* de funcionamiento de la regla anterior al Real Decreto Ley 32/2021.

— En el segundo caso (y como novedad respecto al régimen anterior), también debe declararse la relación «fija» cuando el «puesto de trabajo» (aunque haya estado ocupado por personas distintas) supere los umbrales máximos. Se trata de una regla que podría ser conflictiva, aunque la indefinición del concepto de «puesto de trabajo» podría no ser tan relevante en el sector público. No obstante, tal y como está redactada la norma, podría concluirse que ya no cabe cubrirlo temporalmente (al menos, con un contrato temporal por circunstancias de la producción,

sin que, *a priori*, nada impida que pueda acudir al contrato por sustitución). Ahora bien, en el caso de que, por el motivo que sea, se produzca la posterior extinción de este contrato «fijo», debe entenderse que el puesto ya no podrá ser temporalmente ocupado por circunstancias de la producción (y, tal y como está redactado, parece deducirse que esto no sería posible *nunca más*).

Como se ha apuntado, a los ojos del ap. 3 de la DA 17.^a del EBEP, debe entenderse que el umbral temporal que describe el art. 15.5 del ET (en sus dos modalidades: en función de la persona o del puesto de trabajo) debe ser calificado como un «plazo máximo de permanencia»; y, por consiguiente, en la medida que se trata de una causa de ineficacia contractual sobrevinida *ex lege* y automática, impide que pueda declararse la fijeza.

Las restricciones a la sucesión en la contratación que promueve de forma contundente el Real Decreto Ley 32/2021 (sin perjuicio de la huida del derecho del trabajo hacia la *funcionarización* o la *publicación* de contratos laborales) también pueden erigirse en un factor que agudice la sofisticación jurídica. En efecto, como apunta Xavier BOLTAINA BOSCH (a propósito de los funcionarios interinos, pero extrapolable al personal laboral), «técnicamente nada impide al ente público modificar o amortizar plazas y crear otras nuevas, de igual o similar categoría y nombrar a otras personas como interinas. De hecho, cuanto más plantilla posea la Administración, más fácil le será recurrir a operaciones de este tipo de muy difícil seguimiento e impugnación».¹⁰⁹ Frente a estas estrategias, las combinaciones que ha introducido el art. 15.5 del ET («persona/tiempo»; y «puesto de trabajo/tiempo») para evitar la sucesión abusiva se quedarían cortas para neutralizar esta *ingeniería*.

Las reglas transitorias del art. 15.5 del ET también plantean importantes efectos en el cómputo de dieciocho meses, pues, en virtud de la DT 5.^a del Real Decreto Ley 32/2021, debe tomarse «en consideración solo el contrato vigente a la entrada en vigor de este Real Decreto Ley». Y aunque no se especifica qué modalidad, quizás, parece más ajustado que la regla se aplique conforme a las que, de acuerdo con la redacción anterior al Real Decreto Ley 32/2021, computaban *ex art. 15.5 del ET*.¹¹⁰

Por otra parte (y como se ha avanzado), el art. 15.5 del ET solo se refiere a la sucesión de contratos temporales por circunstancias de la producción. Por consiguiente, debe recalcar que la sucesión combinada con o de otras modalidades quedan fuera de su ámbito de aplicación. Este silencio normativo es contrario al mandato europeo y, obviamente, podría ser (nuevamente) un punto de conflictividad (y de nuevas e indeseadas interpelaciones al TJUE).

109. «Diez elementos clave sobre la gestión de la temporalidad...», *op. cit.*

110. El efecto combinado de las DT 3.^a y 5.^a del Real Decreto Ley 32/2021 puede hacer que la superación de los dieciocho meses en veinticuatro se produzca con relativa celeridad. Los contratos de obra o servicio pueden ser propicios a esta circunstancia; y, en los contratos eventuales anteriores a 31 de diciembre de 2021 y que hayan sido prorrogados, deberá computarse toda la duración acumulada (y no únicamente la de la última prórroga).

Desde esta perspectiva de la Unión, el TJUE (entre otras, sentencia de 8 de mayo de 2019, C-494/17, Rossato y Conservatorio di Musica F. A. Bonporti) ha sido muy insistente a la hora de exigir medidas dirigidas a prevenir el abuso y, en el caso de que no hayan sido efectivas, ha reiterado que las autoridades nacionales deben

«velar por la eficacia práctica del Acuerdo Marco mediante la adopción de medidas que garanticen una sanción adecuada de ese abuso y la eliminación de las consecuencias de la infracción del derecho de la Unión».

En paralelo, es claro que el incremento de las cotizaciones que prevé el art. 151 de la Ley General de Seguridad Social no solo no puede ser calificado como una medida cuantitativamente relevante para combatir el abuso,¹¹¹ sino que, al no discriminar y exigirse a cualquier contrato temporal (por el simple hecho de ser de corta duración), debe ser descartada como una medida «adecuada» contra el abuso, por el mismo motivo que el TJUE (ex de Diego Porras 2) y la Sala Cuarta del TS lo dictaminaron para la indemnización del art. 49.1.c ET.

4.1.3. La DA 17.^a del EBEP y el contrato de sustitución por vacante

La DA 17.^a del EBEP, debe recordarse, es una regla prevista para los supuestos de superación del «plazo máximo de permanencia» (y no para otros casos, como la contratación laboral sin causa y/o la sucesión abusiva). En concreto, el ap. 5 de la citada DA establece (párrafo 1.º) lo siguiente:

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

Y, posteriormente añade (párrafo 2.º) que esta «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 correspon-

111. Por ejemplo, la combinación del art. 151.2 de la LGSS y de la Orden PJC/51/2024 arroja un resultado para el 2024 de 35,20 € (44,10 × 23,60% × 3). Este importe, de momento, también es aplicable al 2025 porque, con efectos desde 1 de enero de 2025, conforme al art. 66 del Real Decreto Ley 1/2025, de 28 de enero, por el que se aprueban medidas urgentes en materia económica, de transporte, de Seguridad Social, y para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad, se actualiza el tope máximo y mínimo de las bases de cotización en el sistema de la Seguridad Social hasta la aprobación de la correspondiente LPGE.

diera percibir por la extinción de su contrato, prorrateándose por meses los períodos de tiempo inferiores a un año. El derecho a esta compensación nacerá a partir de la fecha del cese efectivo, y la cuantía estará referida exclusivamente al contrato del que traiga causa el incumplimiento. En caso de que la citada indemnización fuere reconocida en vía judicial, se procederá a la compensación de cantidades».

También se añade (párrafo 3.º) que

«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 caso del contrato por sustitución por vacante (que, recuérdese, queda fuera del art. 15.5 de ET) se suscitan importantes controversias en su conjunción con el citado ap. 1 de la DA 17.ª del EBEP y, en particular, cuándo debe entenderse que se ha superado el plazo máximo de permanencia.

Según el párrafo 3.º de la DA 4.ª del Real Decreto Ley 32/2021,

«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».

El art. 11 del EBEP no establece límite temporal alguno para la duración de este contrato (pese a ser reformado, como el art. 10 del EBEP, por la Ley 20/2021). No obstante, es obvio que la expresión «hasta que finalice el proceso de selección» no puede entenderse sin límite temporal alguno. Por otra parte, también es claro que el hecho que la conjunción «y» preceda a la expresión «en los términos establecidos en la Ley 20/2021» no significa que los principios de acceso al empleo público deban concebirse conforme a lo previsto en esta norma (que nada indica al respecto), sino que el contenido de la Ley 20/2021 es aplicable a estos contratos. Tal cosa significa que la DA 17.ª del EBEP despliega todos sus efectos también en esta modalidad de contratación temporal. Y esto es así porque es la única norma del EBEP modificada por la Ley 20/2021 que (junto al art. 11 que nada indica) también se refiere de forma explícita al personal laboral (no tendría sentido que la remisión a la Ley 20/2021 de la DA 4.ª del Real Decreto Ley 32/2021 se hiciera respecto a otras reglas, salvo precisamente esta). Por consiguiente, es claro que la superación del plazo máximo de permanencia precipitará la nulidad de pleno derecho (en los términos anteriormente expuestos) del contrato de sustitución por plaza vacante.

La pregunta que hay que hacerse es en qué momento se supera este umbral temporal. Ante el silencio del legislador, cabe entender aplicable el plazo fijado

por la jurisprudencia a raíz del asunto IMIDRA (sentencia del Pleno de 28 de junio de 2021, rec. 3263/2019), esto es, tres años ex art. 70.1 del EBEP:

«Los procesos selectivos no deberán durar más de tres años a contar desde la suscripción del contrato de interinidad, de suerte que si así sucediera estaríamos en presencia de una duración injustificadamente larga».¹¹²

Es importante advertir que, cuando se dicta esta doctrina (junio de 2021), el art. 10 del EBEP no contenía referencia a un lapso temporal máximo alguno (es el Real Decreto Ley 14/2021, de 6 de julio, el que lo introduce en los ap. 1 y 4; y, posteriormente, en diciembre de 2021, la Ley 20/2021 lo reitera, añadiendo una referencia al art. 70 del EBEP en dicho precepto). Esto podría ser importante porque la remisión de la Sala Cuarta al citado art. 70 del EBEP en junio de 2021 se refiere básicamente al tiempo (tres años)¹¹³ y no a un momento de inicio de su cómputo (lapso referido a la ejecución de la oferta de empleo público: OEP).¹¹⁴ El detalle es importante porque (aunque la plaza deba figurar en la plantilla y en la relación de puestos de trabajo como adscrita a personal laboral) la contratación de la persona sustituta podría ser anterior a la OEP.¹¹⁵ De ahí que el TS afirme que el plazo de tres años computa a partir de la «suscripción del contrato de interinidad». En las numerosas (centenares) sentencias que, con posterioridad a esta resolución del Pleno, han aplicado este plazo, la Sala Cuarta ha mantenido este criterio sin variación. De hecho, en la última de la que se tiene constancia (STS 26 de febrero de 2024, rec. 1613/2023) afirma:

«Se admitió la utilización de los contratos de interinidad por vacante hasta la finalización del proceso de cobertura de la plaza, pero condicionando su validez al requisito de que se respetara un plazo cierto, preciso y determinado para la convocatoria y finalización de tal proceso (con-

112. En la STS\Soc de 24 de abril de 2019 (rec. 1001/2017), que recogía el criterio anterior (que rechazaba la aplicación automática del plazo previsto en el art. 70.1 del EBEP para declarar la relación INF) estima que este precepto va referido estrictamente a «la ejecución de la oferta de empleo público». Esto es, que «el plazo de tres años a que se refiere el art. 70 del EBEP referido no puede entenderse en general como una garantía inamovible, pues la conducta de la entidad empleadora puede abocar a que, antes de que transcurra dicho plazo, se haya desnaturalizado el carácter temporal del contrato de interinidad, sea por fraude, sea por abuso, sea por otras ilegalidades, con las consecuencias que cada situación pueda comportar; al igual que en sentido inverso, el plazo de tres años no puede operar de modo automático. En suma, son las circunstancias específicas de cada supuesto las que han de llevar a una concreta conclusión».

113. En el marco de la discusión sobre la interpretación del concepto «duración inusualmente larga» derivado del ap. 64 del asunto Montero Mateos, la doctrina judicial (STS\Soc Castilla y León\Valladolid de 11 de junio de 2018, rec. 833/2018) sostenía que debía «existir un umbral de duración para aquellos contratos temporales cuya fecha no haya sido fijada con precisión»; y, en cuanto a la delimitación precisa de este intervalo de tiempo, entre las diversas opciones posibles, el arco temporal oscilaba entre dos y tres años (de acuerdo con los términos contenidos en diversas disposiciones normativas: art. 15.5 del ET, por un lado; y DA 1.ª de la Ley 43/2006, art. 15.1.a del ET y art. 70.1 del EBEP, por otro).

114. De hecho, en virtud de las SSTSIC-A de 10 de diciembre de 2018 (rec. 129/2016) y de 21 de mayo de 2019 (rec. 209/2016), el plazo de tres años del art. 70.1 del EBEP es esencial, lo que implica que la OEP caduca si no se ejecuta en este lapso temporal.

115. BOLTAINA BOSCH, «Diez elementos clave sobre la gestión de la temporalidad...», *op. cit.* En contra, ROQUETA BUJ (*Derecho del empleo público*, 5.ª edición, Tirant Lo Blanch, 2024, p. 177) sostiene que la plaza vacante debe estar incluida en la OEP.

siderando el Tribunal que el plazo de tres años del art. 70 del EBEP era en principio adecuado a estos efectos)» (criterio que, con una formulación similar, también lo ha reiterado en la STS de 15 de enero de 2025, rec. 5579/2023).

Podría suceder que la Sala Cuarta opte por introducir algún matiz teniendo en cuenta el marco normativo resultante de las reformas de 2021. Mientras esto no suceda, lo lógico es ceñirse a la doctrina existente.¹¹⁶ Esto puede plantear un desajuste porque, como ha apuntado la doctrina, el cumplimiento de todo el proceso en este plazo de tres años es ciertamente ilusorio, pues, en el mejor de los casos, se prolongará cuatro o cinco años (en función del momento en el que se incluya la oferta correspondiente).¹¹⁷ Y es obvio que, con una mera referencia al principio de celeridad (arts. 10.2 y 11.3 del EBEP), sin un abordaje en profundidad de todo el proceso selectivo, es muy difícil que esta situación pueda mejorar.¹¹⁸

Por consiguiente, alcanzado este plazo (lo que acontecerá como regla general), en virtud del ap. 3 de la DA 17.^a del EBEP, no podría procederse a la calificación de INF, porque, si se hiciera, significaría una vulneración flagrante del objetivo que, precisamente, persigue. De modo que, a resultas de la nulidad que dictamina, deberá procederse a la extinción automática del contrato, sin percibo de la «indemnización» del art. 49.1.c del ET (dado que estos contratos están excluidos de la misma), pero sí la «compensación» prevista el ap. 5 de la DA 17.^a del EBEP (a la que se hará referencia *infra*).¹¹⁹

No obstante, un sector de la doctrina entiende que la duración del contrato de sustitución viene fijada por remisión (implícita) a los ap. 1.a y 4 del art. 10 del EBEP (que limita la duración de la interinidad por vacante a «un máximo de tres años, en los términos previstos en el ap. 4»).¹²⁰

116. En términos similares, SEMPERE NAVARRO («La temporalidad en el sector público...», *op. cit.*), afirma: «Al no preverse similares cuestiones respecto del personal laboral, da la impresión de que el legislador de emergencia se acomoda con el resultado a que ha abocado la regulación y jurisprudencia preexistente, con las novedades recién comentadas».

117. CANTERO MARTÍNEZ, *Temporalidad y estabilización en el empleo público*, *op. cit.*, p. 283.

118. Deficiencia, perfectamente identificada por la doctrina más especializada. Como apunta BOLTAINA BOSCH («Diez elementos clave sobre la gestión de la temporalidad...», *op. cit.*, recogiendo las opiniones de MORATINOS y FONDEVILA), «los procesos de acceso al empleo público no son adecuados, que los principios de igualdad, mérito y capacidad han sido deconstruidos hasta quedar irrecognocibles, y que han pasado a ser eternos, ineficaces y fuera de toda lógica externa al mundo del procedimiento administrativo»; y que «la selección en España se caracteriza por la ausencia de planificación, clientelismo político sindical y endogámico, pruebas obsoletas o privilegiadas y deficiente profesionalización de los tribunales».

119. En la medida que la extinción no está causada por la cobertura reglamentaria de la plaza, no se dan las circunstancias para que se reconozca la posibilidad admitida por la jurisprudencia para percibir la indemnización prevista para los INF en estos casos. De hecho, si la superación del período máximo de permanencia impide, pese a alcanzar los tres años, la calificación judicial de INF, parece que lo coherente (y alineado con lo anterior) sería no reconocer la indemnización prevista para este colectivo en estos casos.

120. ROQUETA BUJ, *Derecho del empleo público*, *op. cit.*, p. 185, quien añade que «de no aceptarse dicha interpretación, no cabe duda de que la remisión de la legislación laboral a la Ley 20/2021 avala la aplicación analógica de los nuevos ap. 1.a y 4 del art. 10 del EBEP, habida cuenta de que nos encontramos ante dos supuestos idénticos o semejantes entre los que se aprecia identidad de razón».

La remisión al art. 70 del EBEP del art. 10.4 del EBEP plantea desajustes, porque, mientras que el art. 10.1 del EBEP fija el plazo de los tres años a contar desde la fecha de la contratación del interino, el 70.1 del EBEP fija este plazo «para la ejecución de la oferta de empleo público a contar desde su publicación».¹²¹ Precepto, este último, que (además) está en proceso de concreción hermenéutica, pues, en virtud del Auto del TS\C-A de 15 de enero de 2025 (rec. 5278/2023), se ha apreciado interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia respecto de la siguiente cuestión:

«Si el plazo de tres años previsto en el art. 70 del EBEP [...], debe entenderse cumplido cuando se desarrolle íntegramente el proceso selectivo dentro del mismo o, por el contrario, si es suficiente para reputarlo observado con que la Administración publique la convocatoria del proceso selectivo».

No cabe duda de que la segunda de las opciones interpretativas podría traducirse en un incremento sustancial de la duración de los contratos si, como mantiene un sector de la doctrina, el sustituto por vacante «podrá permanecer en la plaza que ocupe temporalmente, siempre que se haya publicado la correspondiente convocatoria dentro del plazo de los tres años, hasta la resolución de esta»; esto es, «el tiempo que dure el proceso de provisión de puestos de trabajo o de selección».¹²² Sin negar la realidad de estos procesos (y las numerosas vicisitudes que pueden interrumpirlos o posponerlos),¹²³ es obvio que este enfoque difícilmente sería compatible con la doctrina de la Unión (tal y como ha sido expuesta), sin olvidar que, en las Administraciones de gran volumen, es posible hacer una ingeniería de plazas vacantes que alimenten una sucesión contractual excesiva.

4.1.4. La DA 17.^a del EBEP y las medidas para combatir el abuso

El régimen jurídico de la «compensación» previsto en la DA 17.^a del EBEP participa de similares factores controversiales a los descritos al analizar este resarcimiento en los casos de estabilización *ex* Ley 20/2021. Según el ap. 5 de aquella, queda determinada por la duración de la última de las relaciones contractuales y calculada de acuerdo con el salario «fijo». Regulación que presenta las mismas dudas de compatibilidad con la cláusula 4.^a de la Directiva 1999/70 que el art. 2.6 y también se ve afectada por la posible afectación de la teoría de la unidad esen-

121. ROQUETA BUJ, *Derecho del empleo público, op. cit.*, p. 185.

122. ROQUETA BUJ, *Derecho del empleo público, op. cit.*, p. 185 y 186.

123. Por ejemplo, «estos pueden quedar sujetos a específicas secuencias por la anulación judicial de la convocatoria o de las pruebas». ROQUETA BUJ, *Derecho del empleo público, op. cit.*, p. 186.

cial del vínculo (que debería prevalecer, pues los principios que la inspiraron permanecen inalterables¹²⁴ y el TJUE, además, exige que se ajuste al abuso padecido). En paralelo, asimismo, es dudoso que este método de cálculo dé respuesta a sus requerimientos (que, recuérdese, exige que sea «suficientemente disuasiva y compensatoria»).¹²⁵

Por otra parte, esta «compensación» es compatible con las «indemnizaciones» por «vulneración» de la normativa laboral (extremo que no se recoge en el art. 2.6 de la Ley 20/2021). Esta acotación (pues excluye la «indemnización» prevista en el art. 49.1.c del ET y la que se abona en el despido objetivo procedente, dado que no describen propiamente una «vulneración») reduce las opciones en las que, efectivamente, podrá optarse por compatibilizar la «compensación» con una «indemnización» (solo será posible si la extinción acaba calificándose como improcedente). En efecto, salvo que concurra una causa de nulidad paralela a la superación del «plazo máximo de permanencia» (y acabe reconociéndose alguna «indemnización»), no será muy frecuente que la extinción de un contrato temporal por superación de este umbral temporal se traduzca en un despido improcedente¹²⁶ (salvo –como se ha avanzado– que la combinación resultante de la sucesión «por puesto de trabajo» del art. 15.5 del ET y del ap. 5 de la DA 17.ª del EBEP fueren la ineficacia automática del contrato en curso antes del término establecido).

En cualquier caso (y sin perjuicio de lo que se apuntará separadamente en relación con los INF), teniendo presente que la «compensación» debe calcularse restándole la «indemnización» que proceda, la simple aritmética permite concluir lo siguiente: primero, que no puede compatibilizarse si la extinción del contrato temporal (por el motivo que sea) acaba traducándose en una «indemnización» por despido improcedente (pues la resultante de la resta será 0 € y, en tal caso, se percibirá únicamente esta última «indemnización»). Y, segundo, en el caso de que no se devengue esta «indemnización», la extinción solo podrá acarrear la «compensación» del ap. 5 de la DA 17.ª del EBEP.

En el caso del personal INF declarado con posterioridad a la Ley 20/2021 (siempre que, tras el asunto UNED, se siga entendiendo que es una medida adecuada para combatir la temporalidad abusiva), repárese en que, en pureza (y por esto ha merecido la censura del TJUE en el recién citado asunto), la cobertura reglamentaria de la plaza no está sujeta a un «plazo máximo de permanencia» y,

124. En términos similares, SEMPERE NAVARRO («La temporalidad en el sector público...», *op. cit.*), afirma que «se trata de limitación tan comprensible cuanto insuficiente para evitar que litiguen quienes consideren que han sido sometidos a una sucesión contractual subsumible en la categoría de "unidad esencial". Eso, porque no parece probable que los tribunales abandonen esa construcción. Por tanto, la compensación económica servirá como una especie de anticipo a cuenta de la indemnización reconocida en sede judicial».

125. Insuficiencia compartida por un sector de la doctrina (ROQUETA BUJ, *Derecho del empleo público*, *op. cit.*, p. 222).

126. SEMPERE NAVARRO («La temporalidad en el sector público...», *op. cit.*): «El legislador no ha indicado, y el intérprete desconoce, en qué supuestos podemos encontrar un supuesto en que coincidan estos presupuestos: 1.º) una temporalidad que supera los límites máximos; 2.º) una terminación contractual que da lugar a indemnización inferior a veinte días de salario por año».

por este motivo, podría cuestionarse que sea de aplicación la DA 17.^a del EBEP. En cualquier caso, la cobertura (en el momento que se materialice) otorgará el derecho a un resarcimiento económico (cuyo importe, en virtud del asunto Generalitat de Catalunya, no podría quedar limitado a veinte días, con el máximo de una anualidad, como ha establecido la Sala Cuarta desde la sentencia del Pleno de 28 de junio de 2021, rec. 3263/2019). Y, para el supuesto que la condición de INF esté sujeta a un plazo máximo (como sucede con los interinos por vacante ex art. 70.1 del EBEP y probablemente también en el contrato de sustitución por vacante ex Real Decreto Ley 32/2021) y, por este motivo, sea de aplicación la DA 17.^a del EBEP, el juego de compatibilidad será similar al descrito. En efecto, en la medida que el importe de esta «indemnización» también será más elevado (o igual) que el de la «compensación» (porque la primera no está limitada), esta no se percibirá (pues la resultante de la resta será 0 €) y sí solo la citada «indemnización». En el caso de INF que hayan sido declarados con anterioridad a la Ley 20/2021 y se extingan por cobertura reglamentaria de la plaza, pero sin seguir el proceso de estabilización descrito en su art. 2, tendrán derecho a la «indemnización» que finalmente se prevea para este colectivo.

Todo lo expuesto en relación con los INF podría verse *matizado* si, ante la falta de cobertura reglamentaria de la plaza se entendiera que, en virtud del ap. 64 Montero Mateos, la relación debe ser «fija» o «indefinida». De hecho, la STSJ Cataluña de 17 de noviembre de 2021 (rec. 3818/2021), a partir de la enumeración de los arts. 8.1.c y 11.1 del EBEP, ha optado por esta última calificación como reacción ante el abuso de la temporalidad. Ante cualquiera de estas dos opciones, la cobertura reglamentaria de la plaza no describiría una causa de ineficacia contractual lícita.

A modo de resumen: a partir de estos tres apuntes (y de las intrincadas y complejas opciones que proyectan), pueden alcanzarse las siguientes valoraciones conclusivas (formuladas con el propósito de clarificar el escenario resultante).

Los efectos derivados del incumplimiento del art. 15 del ET que prevé su ap. 4 conllevará la calificación de dichos contratos temporales como personal INF (y no de personal fijo). En estos casos, la extinción por cobertura reglamentaria de la plaza, en la medida que no tengan origen en una temporalidad abusiva, no se verá afectada por los planteamientos del asunto Generalitat de Catalunya. Esto es, *a priori*, podría mantenerse en el importe actual veinte días, con un máximo de una anualidad (como, por ejemplo, pasaría con las coberturas reglamentarias de la plaza de personal laboral afectado por una cesión ilegal). Ahora bien, si, una vez declarado INF, la cobertura reglamentaria de la plaza no se produjera en un determinado lapso de tiempo (parece que tres años sería razonable), se estaría produciendo un abuso de la temporalidad y, por consiguiente, el resarcimiento debería ajustarse a los parámetros (seguramente, al alza) del derecho de la Unión.

En cambio, el efecto combinado del art. 15.5 del ET y del ap. 3 de la DA 17.^a del EBEP no podría acarrear la calificación de INF (por el efecto de la nulidad de pleno derecho). La consecuencia en estos casos será el abono de un resarcimiento económico previsto en el ap. 5 de la DA 17.^a del EBEP, cuya cuantía (del mismo modo que en el art. 2.6 de la Ley 20/2021) deberá ser objeto de revisión probablemente al alza (ajustada al abuso padecido). No obstante, repárese en que, a partir de la definición de nuevos puestos de trabajo diferenciados de los anteriores (especialmente, en las Administraciones más grandes), sería posible encadenar sucesiones que quedarían extramuros del art. 15.5 del ET (lo que, como se apuntará a continuación, sí llevaría a la calificación de INF).

Finalmente, debe advertirse que, en la medida que el art. 15.5 del ET tiene un alcance limitado (que afecta solo a los contratos temporales por circunstancias de la producción), pueden darse sucesiones contractuales temporales que se traduzcan en un abuso. En estos casos, al quedar fuera del ámbito de aplicación de la DA 17.^a del EBEP, estos contratos deberán ser calificados como INF; y la cobertura reglamentaria de la plaza debería ser superior a los veinte días, con el límite de una anualidad (y ajustada al abuso sufrido).

En definitiva, y a la espera del impacto (probablemente reducido) que tendrá el incremento de los resarcimientos económicos en la contención del abuso, lo único *positivo* (por llamarlo de algún modo) de toda la complejidad e incertidumbre que destila esta matriz normativa y hermenéutica es que, probablemente, provocará una reducción de la temporalidad laboral. Este efecto (sin duda, paradójico) se explica porque la *publicación* de los contratos laborales se ha erigido en una alternativa mucho más atractiva para los responsables de personal de las Administraciones públicas. Este *travase* (seguramente masivo) someterá a una prueba de fuego a las medidas previstas para los funcionarios interinos y, dada la entidad de los estresores, permitirá medir su verdadera eficacia. Como se tratará de exponer en el epígrafe que sigue, son muchos los elementos que, no obstante, sugieren que los resultados no serán satisfactorios.

4.2. Una mirada al futuro de la temporalidad del personal funcional

Las medidas contra el abuso previstas para los funcionarios interinos se enmarcan en un contexto normativo con menor densidad normativa (y, por este motivo, *a priori*, más simplificado). Fundamentalmente, están concentradas en el art. 10 y la DA 17.^a del EBEP y, probablemente, puede afirmarse que se inspiran en directrices más homogéneas (y propias de la disciplina) que las que han impulsado la respuesta laboral (destaca, en este sentido, la *liquida* y difícilmente clasificable condición de INF). En paralelo, hasta la fecha, la Sala Tercera del TS ha man-

tenido un criterio hermenéutico monolítico y relativamente estable en el tiempo (a la par que controvertido, conforme al mandato del Acuerdo Marco). Lo anterior, junto con la evidente contención de la contratación temporal derivada del Real Decreto Ley 32/2021, probablemente sean los factores que, en una lógica de vasos comunicantes, expliquen (como se acaba de apuntar) el proceso de *huida del derecho del trabajo* hacia la *funcionarización* que se ha estado produciendo desde las reformas de 2021.¹²⁷

Este proceso, obviamente, ha sometido a las medidas para combatir el abuso a una prueba de estrés muy exigente (y, quizás, no planificada). Y, desde este punto de vista, ya se ha avanzado que los indicadores sugieren que no la está superando satisfactoriamente. En apretada síntesis,¹²⁸ la previsión de diversas limitaciones temporales (en función de las particularidades de cada interinidad –art. 10), la declaración de nulidad de pleno derecho en caso de incumplimiento de los plazos máximos de permanencia (ap. 3.º DA 17.ª) y, en tal caso, la previsión de una compensación económica (ap. 4.º DA 17.ª), son los principales elementos destinados a «controlar la temporalidad en el empleo público».¹²⁹

A continuación, se formularán algunas valoraciones críticas (y que podrían estar detrás del incremento de la temporalidad en este ámbito).

4.2.1. Alcance de la acotación de las causas de interinidad funcional (y omisión de reglas para evitar el encadenamiento)

La Ley 20/2021 ha introducido novedades muy importantes y esperadas en el régimen jurídico de los funcionarios interinos. Sin pretender exponerlas de forma pormenorizada (porque excede del objeto de este estudio), sí puede afirmarse que la acotación de las «razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia» (art. 10.1 del EBEP) que permiten nombrar a los funcionarios interinos debe ser calificada como positiva. Y lo es porque con ello «se minimiza o elimina la discrecionalidad administrativa a la hora de valorar su concurrencia» y también se «objetivan las causas de terminación de la relación de interinidad que obligan a la Administración a formalizar de oficio dicha finalización».¹³⁰

127. En términos similares, entre otros, BOLTAINA BOSCH, «Diez elementos clave sobre la gestión de la temporalidad...», *op. cit.*; CANTERO MARTÍNEZ, *Temporalidad y estabilización en el empleo público*, *op. cit.*, p. 269; y CABELLO BURGOS, «Los aspectos controvertidos de los procesos de estabilización...», *op. cit.*, p. 171.

128. Un pormenorizado análisis de todas estas medidas en CANTERO MARTÍNEZ, *Temporalidad y estabilización en el empleo público*, *op. cit.*, pp. 269 y ss.

129. Como se ha apuntado, la naturaleza esencialmente programática de los ap. 1 y 2 de la DA 17.ª del EBEP, hoy por hoy, los descarta como un instrumento efectivo para alcanzar este objetivo.

130. Judith GÍFREU FONT, «La estrategia de reducción de la temporalidad en el empleo público en la Ley 20/2021: ¿un bálsamo de fierabrás para erradicar definitivamente las relaciones de interinidad de larga duración o una solución provisional para salir del paso?», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, núm. 18, 2022, p. 94. O, como apunta CANTERO MARTÍNEZ

No obstante, en una visión de conjunto, el sumatorio de medidas (como sucede con el personal laboral) también presenta carencias relevantes al contrastarlas con el derecho de la Unión (lo que, dicho sea de paso, es asimismo extrapolable para el personal estatutario).¹³¹ De modo que, dada la actual *vis atractiva* de la *funcionarización* recién apuntada, esto no describe el mejor de los escenarios a nuestro alcance para combatir el abuso.

A la hora de identificar estas deficiencias, debe tenerse en cuenta que, a pesar de lo apuntado en el art. 10 del EBEP, lo cierto es que (como expone BOLTAINA BOSCH), «la justificación de la excepcionalidad, necesidad, urgencia e inaplazabilidad es casi incontrolable, pues la valoración corresponde a cada Administración y no existe un sistema externo de verificación o, acaso, muy débil». ¹³² Además, la temporalidad se ha convertido en un período de prueba encubierto en las Administraciones –en especial, la autonómica y local (lo que permite acumular méritos de servicios prestados– y así mayor ventaja –ante una eventual plaza permanente).¹³³

Si se acude al análisis de la configuración de las circunstancias que describe el art. 10.1 del EBEP, la valoración tampoco puede ser positiva. En la interinidad por plaza vacante, el párrafo 3.º del art. 10.4 del EBEP ha habilitado plazos de duración superiores a los tres años y, pese a ello, niega el reconocimiento de una compensación económica.¹³⁴ Esta regulación es, cuando menos, cuestionable, habida cuenta de que el TJUE, *ex* Sánchez Ruiz, ha admitido que nombramientos únicos son subsumibles en el concepto «sucesivas relaciones laborales de duración determinada».

(«Medidas de prevención y sanción del abuso de la temporalidad en el ámbito local», *op. cit.*, p. 83), la reforma del art. 10 del EBEP «ha introducido elementos que permiten resaltar todavía más la temporalidad de la figura, insistiendo en tres ideas que son esenciales: su nombramiento no puede dar lugar, en ningún caso, al reconocimiento de la condición de funcionario de carrera; se trata de una figura exclusivamente de carácter temporal y tiene como finalidad la cobertura inmediata de un puesto por razones de necesidad y urgencia». Y, siguiendo con la misma autora (p. 85), en relación con la causa descrita en el párrafo b) del art. 10.1 del EBEP, comparto que, si bien es cierto que no se especifica un límite máximo, «el nombramiento solo puede mantenerse “durante el tiempo estrictamente necesario”. Dependerá, pues, directamente de la causa que origina el nombramiento. Si se trata de cubrir situaciones administrativas que conllevan la reserva del puesto, tal como ocurre con la excedencia voluntaria por razones familiares o clásicamente con los servicios especiales, es previsible que el interinaje se pueda prolongar durante varios años».

131. La reforma operada por el Real Decreto Ley 12/2022, de 5 de julio, por el que se modifica la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, en los arts. 9, 33, la DA 13.ª y los nuevos arts. 9 bis, 9 ter y 9 quater, es (en lo esencial) mimética a los cambios introducidos en el EBEP y, por consiguiente, presenta las mismas carencias.

132. BOLTAINA BOSCH, «Diez elementos clave sobre la gestión de la temporalidad...», *op. cit.*

133. BOLTAINA BOSCH, «Diez elementos clave sobre la gestión de la temporalidad...», *op. cit.*

134. Al respecto, como apunta CANTERO MARTÍNEZ (*Temporalidad y estabilización en el empleo público*, *op. cit.*, p. 294, recogiendo el posicionamiento de SÁNCHEZ MORÓN), a pesar de estar cometiendo un fraude de ley, cabe la posibilidad de que la Administración publique «una convocatoria de cobertura de plaza a efectos meramente de cumplir con estas exigencias formales, pero después dilata indefinidamente su resolución con la intención de seguir manteniendo la situación de interinidad». Y, como apunta BOLTAINA BOSCH (*La función pública local tras la Ley 20/2021...*, *op. cit.*, pp. 68 y 69), con la configuración actual de la DA 17.ª del EBEP también quedan excluidos del abono de una compensación los funcionarios interinos que sustituyan durante un tiempo excesivamente largo a titulares. Esto (añado) también estaría contraviniendo las directrices del Acuerdo Marco, pues, si tomamos como referencia lo expuesto en el caso Martínez Andrés y Castrejana López, debe articularse alguna medida «para evitar y sancionar los abusos respecto del personal que presta servicios en las Administraciones públicas en régimen de derecho administrativo».

Estas carencias se agudizan si se analizan los nombramientos interinos para realizar programas de carácter temporal (art. 10.1.c del EBEP). En efecto, esta opción se ha erigido en un mecanismo de acceso a la temporalidad particularmente *generoso*; y más cuando ha proliferado la ampliación de la duración de la interinidad de tres a cuatro años en las leyes autonómicas.¹³⁵ Estas prórrogas, como apunta CANTERO MARTÍNEZ, estarían contraviniendo el contenido de la cláusula 5.^a, pues la generalización de su otorgamiento se aleja de la exigencia de «razones objetivas» que la justifiquen.¹³⁶ Además, en una muestra de enorme flexibilización, se ha habilitado, *ex art.* 34 del Real Decreto Ley 36/2020 y art. 13 del Real Decreto Ley 3/2021, esta interinidad «por el tiempo imprescindible para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia». Por otra parte, en la medida que las Administraciones pueden definir estos programas (quedando sujetas únicamente a la naturaleza «no permanente» del programa),¹³⁷ es claro que ofrecen una *vía menos rigurosa* que la prevista en las modalidades temporales laborales resultantes del Real Decreto Ley 32/2021, erigiéndose (como se ha apuntado) en un poderoso acicate para la *publificación*.¹³⁸ De hecho, la duración del nombramiento es independiente de la evolución posterior del programa (que pueden reiterarse en el tiempo). El hecho de que la Sala Tercera del TS ha rechazado (sentencia de 27 de octubre de 2021, rec. 3598/2018) el percibo de una indemnización cuando se produzca el cese, que las Administraciones puedan identificar nuevos programas temporales, sin regulación alguna específica, y,

135. BOLTAINA BOSCH, «Diez elementos clave sobre la gestión de la temporalidad...», *op. cit.*

136. *Temporalidad y estabilización en el empleo público, op. cit.*, p. 290.

137. En este sentido, se entiende (Albert CALDERÓ «Los funcionarios interinos a partir del Estatuto Básico del Empleado Público: el funcionariado de programa y el funcionariado coyuntural», *Cuadernos de Administración Local*, núm. 163 y 164, 2011, pp. 10 y 11) que el carácter «permanente» de determinadas funciones públicas debe obedecer a una doble permanencia: «Por un lado, la permanencia cualitativa: son funciones que siempre deberán ser realizadas por la institución de modo directo y a través de personal propio. Por otro lado, la permanencia cuantitativa: son funciones que, aun cuando tengan oscilaciones en su carga de trabajo a lo largo del tiempo, existe un umbral mínimo de carga de trabajo que persiste en el tiempo». De modo que las tareas «permanentes, pero externalizables; las permanentes, pero con cargas de trabajo variables allí donde se supere el mínimo permanente de carga; y todas las no permanentes serán tareas de carácter no permanente».

138. Anáís RUIZ SERRANO, «Principales novedades del régimen de la contratación temporal en el ámbito funcional y laboral derivadas de la reciente legislación con especial alusión a su efecto en el ámbito de la Administración local», *Revista digital CEM-CI*, núm. 60, octubre-diciembre, 2023, p. 10. Proceso, no obstante, que probablemente se ha ido alimentando progresivamente a medida que la Sala Cuarta del TS ha ido incrementado las restricciones para llevar a cabo contratos de obra y servicio (antes de la reforma del Real Decreto Ley 32/2021) vinculados a una subvención. La posibilidad de formalizar una relación temporal estructural de obra o servicios asociada a una financiación pública ha experimentado una evolución que podría calificarse como «regresiva». Si bien, en un primer estadio, la jurisprudencia admitió su legalidad (SSTS\Soc de 10 diciembre de 1999, rec. 415/1999; de 28 de diciembre de 1998, rec. 1515/1998; de 2 de junio de 2000, rec. 2645/1999; y de 30 de abril de 2001, rec. 4149/2000), tras la promulgación de la Ley 12/2001, este criterio fue restringido. En concreto, según la STS\Soc de 21 de marzo de 2002 (rec. 1701/2001), «no ha elevado pues esta Sala, en ningún caso, la existencia de una subvención a la categoría de elemento decisivo y concluyente, por sí mismo, de la validez del contrato temporal causal». Asimismo, se añade que «del carácter anual del plan no puede deducirse la temporalidad de la obra o servicio que aquel subvenciona, pues se trata de una concreción temporal que afecta exclusivamente a las subvenciones, no a los servicios básicos que las mismas financian». De modo que «de la existencia de una subvención, no se deriva que la contratación deba ser necesariamente temporal. Lo confirma así la Ley 12/2001 de 9 de junio, que ha introducido un nuevo apartado, e), en el art. 52 del ET». Por tanto, siguiendo con la STS de 10 de abril de 2002 (rec. 2806/2001), «la admisión de la aplicación de esta modalidad contractual [contrato de obra o servicio] en tales supuestos no es absoluta y está condicionada a que la actividad en sí misma no sea permanente o no pueda adquirir este carácter en virtud de condicionamientos derivados de su propia configuración como servicio público, entre ellos, en su caso, la financiación cuando esta opera como elemento determinante de esa configuración». Esta doctrina fue consolidada más recientemente por la STS\Soc\Pleno de 18 de diciembre de 2020 (rec. 907/2018).

finalmente, la posibilidad que los interinos puedan encadenar programas distintos (con pequeñas variaciones) sin criterios para su contención,¹³⁹ hace que esta opción reúna todas las condiciones (una *tormenta perfecta*) para alimentar el abuso en la temporalidad.

Por otra parte, también se han habilitado, de forma permanente, supuestos de interinidad «sin necesidad de justificación ni excepcionalidad acreditada: es el supuesto de reposición de personal jubilado o de plazas desvinculadas de la tasa de reposición de efectivos (ex DA 3.^a de la Ley 20/2021)»,¹⁴⁰

Atendiendo a todo lo expuesto, es claro que la fuerza de la declaración de nulidad en el ámbito de las relaciones de derecho administrativo que contiene ap. 3 de la DA 17.^a del EBEP ha quedado particularmente diluida. Siguiendo con CANTERO (que sigue a SÁNCHEZ MORÓN), en virtud del citado apartado, «ya no cabe entender que, si se prorroga ilegal o abusivamente un nombramiento como interino, el afectado tiene derecho a mantenerse en su puesto indefinidamente mientras no se produzca la causa específica de cese que le sería aplicable, tal como se deducía de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS de 26 de septiembre de 2018. Dicha prolongación irregular no puede tener efecto jurídico alguno. Inclusive la Administración, previo procedimiento de revisión de oficio y en virtud de él, si se hubiera dictado algún acto favorable al interesado, podría proceder al cese inmediato de la persona que se encuentra en dicha situación».¹⁴¹ No obstante, sin cuestionar un ápice lo anterior (y la reforma debe ser aplaudida por ello), también lo es que la Ley 20/2021 ha habilitado suficientes *puertas traseras* como para que un número considerable de situaciones queden fuera de alcance del supuesto de hecho del citado ap. 3 de la DA 17.^a del EBEP.

4.2.2. Alcance de la compensación como medida para contener el abuso

La compensación prevista en el ap. 4 de la DA 17.^a del EBEP es otra de las grandes novedades de la Ley 20/2021 para contener el abuso. No obstante, es una

139. Repárese en que esta posibilidad se refiere a (CALDERÓ, «Los funcionarios interinos a partir del estatuto básico del empleado público...», *op. cit.*, p. 11) «programas, proyectos, servicios o actividades que no tienen vocación de permanencia y son puestos en marcha, ampliados, reducidos o eliminados en función de la situación existente, de la decisión política del Gobierno de la institución y de las disponibilidades económicas, pero sin hipotecar el futuro de la institución ni mediatizar decisiones análogas del futuro creando relaciones laborales permanentes para tareas no permanentes. Esto está muy bien. En definitiva, la función pública de programa parece especialmente adecuada y conveniente para atender estos programas y, en cualquier caso, el Gobierno de la Institución una vez terminado el plazo de vigencia programado de la actividad podrá cambiar las prioridades o decisiones anteriores y prescindir de estos funcionarios interinos de programa, que también podemos llamar para abreviar funcionarios de programa, o volver a nombrarlos para otro programa».

140. «Diez elementos clave sobre la gestión de la temporalidad...», *op. cit.* El autor concluye: «No hay atisbo de freno real a la temporalidad si la Administración –en cada supuesto específico– está decidida a recurrir a las opciones de temporalidad estructural que la ley ofrece para cubrir las plazas vacantes».

141. CANTERO MARTÍNEZ, *Temporalidad y estabilización en el empleo público*, *op. cit.*, p. 309.

medida que (como sucede con la prevista en el ap. 5) tiene una configuración originaria manifiestamente inadecuada, confirmada por la doctrina del asunto Generalitat de Catalunya.

El hecho causante de la compensación (como en el ámbito laboral) es la superación de los plazos máximos de permanencia. Esto es, a la luz del art. 10.1 del EBEP, «los tres años a contar desde la fecha del nombramiento del funcionario interino por vacante sin publicar la correspondiente convocatoria de provisión de puestos de trabajo o de selección, el tiempo durante el que subsista el derecho de reserva de puesto de trabajo del funcionario sustituido en la interinidad por sustitución, los nueve meses dentro de un período de dieciocho meses en la interinidad de carácter eventual o los tres o cuatro años en los nombramientos de interinidad para programas de carácter temporal».¹⁴² Esta compensación (que nace a partir de la fecha del cese efectivo) está referida exclusivamente al nombramiento del que traiga causa el incumplimiento.¹⁴³

Las carencias respecto de la cuantía de la compensación prevista en la DA 17.^a del EBEP para el personal laboral anteriormente expuestas son extrapolables al personal funcionario interino.¹⁴⁴ En términos de contención del abuso, puede decirse que, incluso, pueden acabar siendo más acusadas. Esto se debe a los siguientes factores: en primer lugar (y como se ha apuntado), no se establecen límites en cuanto a la duración máxima total para los sucesivos nombramientos y/o al número máximo de renovaciones de los mismos –como sí hace el art. 15.5 del ET para el personal laboral en los contratos temporales por circunstancias de la producción.¹⁴⁵ En segundo lugar, la compensación queda circunscrita, exclusivamente, al nombramiento del que traiga causa el incumplimiento

142. *Derecho del empleo público*, 5.^a edición, Tirant Lo Blanch, 2024, p. 119.

143. Con ello (apunta ROQUETA BUJ, *Derecho del empleo público, op. cit.*, p. 120) «se descarta cualquier expectativa de consolidación de situaciones jurídicas que pudieran ser contrarias al ordenamiento jurídico mediante el reconocimiento del derecho a la condición de funcionario INF o situación equivalente».

144. No así, la posible vulneración de la cláusula 4.^a de la Directiva, pues no hay una situación comparable con los funcionarios de carrera (en este sentido, ver también el asunto Baldonedo Martín). En todo caso, el empleo del término «fijo» debe ser interpretado en un sentido amplio: «Esto es, las [retribuciones] formalmente “fijas” y las “complementarias” según la estructura que prevé el EBEP, que sean idénticas mes a mes –complemento de destino y complemento específico–; de interpretarse de forma distinta, solo se computaría el sueldo y trienios». De modo que «es “fijo” aquello que se percibe mensualmente derivado de las retribuciones personales y las derivadas del puesto de trabajo». Xavier BOLTAINA BOSCH, «La clasificación de los empleados públicos tras la Ley 20/2021 de reducción del empleo público y el Real Decreto Ley 32/2021 de reforma del mercado de trabajo», *Anuario IET de trabajo y relaciones laborales*, vol. 8, 2022, pp. 79 y 80.

145. Por ejemplo, los programas de carácter temporal son especialmente proclives a esta sucesión (ver al respecto Xavier BOLTAINA BOSCH, *La función pública local tras la Ley 20/2021 de reducción de la temporalidad*, CEMCI, 2022, pp. 72 y 73); y también puede suceder que («Diez elementos clave sobre la gestión de la temporalidad...», *op. cit.*) en la interinidad por plaza vacante la «entidad pública podría no actuar y hacerlo con plena conciencia». Esta conducta, en puridad, no acarrea sanción alguna (salvo que, finalizando el vínculo, «no podrá sustituir a la persona cesada por otra con vínculo interino, solo mediante persona funcionaria de carrera»). De modo que, aunque no pueda recurrir a otra persona funcionaria interina, como se ha apuntado anteriormente con ocasión del personal laboral, las Administraciones con mayores plantillas tendrán más opciones para «modificar o amortizar plazas y crear otras nuevas, de igual o similar categoría y nombrar a otras personas como interinas». Por otra parte, en los casos de sustitución transitoria de los titulares (por ejemplo, cuando pasan a la situación de servicios especiales), como propone BOLTAINA BOSCH (*La función pública local tras la Ley 20/2021... op. cit.*, pp. 67 y 68), transcurrido un determinado plazo de tiempo (tres o cuatro años) convendría prever la posibilidad de sustituir al funcionario interino por uno de carrera (de este modo se evitaría la acumulación de años excesiva que, en ocasiones, puede sobrepasar décadas de interinidad). Comparte este criterio CANTERO MARTÍNEZ, *Temporalidad y estabilización en el empleo público, op. cit.*, p. 287.

del plazo máximo de duración (sin que –hoy por hoy– exista en la jurisdicción C-A margen para acudir a un equivalente de la teoría de la unidad esencial del vínculo). Pues bien, el efecto combinado de estos dos factores comporta que la cuantía sea insensible al abuso que una sucesión de esta naturaleza eventualmente pueda acarrear. Recuérdese que, en el asunto Generalitat de Catalunya, el TJUE concluye que la compensación prevista en el art. 2.6 de la Ley 20/2021 (en su estructura, muy similar a la regulada en la DA 17.ª del EBEP) no se adecua a la cláusula 5.ª del Acuerdo Marco porque la sujeción de la compensación a un doble límite (el tope de los veinte días de retribución por año de servicio y el tope de los doce meses de salario en total) «no permite ni la reparación proporcionada y efectiva en las situaciones de abuso que superen una determinada duración en años, ni la reparación adecuada e íntegra de los daños derivados de tales abusos».

En cambio, para dar respuesta al mandato del derecho de la Unión (conviene reiterar) se exige que los Estados miembros prevean una compensación adecuada (aunque no es necesario que sea punitiva). Lo que implica que no debe limitarse «a una indemnización meramente simbólica», pero tampoco debe sobrepasar la «compensación íntegra», sin que por otra parte, como expuso el TJUE en el asunto Baldonado Martín, la respuesta deba ser idéntica a la prevista para el personal laboral (una diferencia de esta naturaleza, por tanto, no describe una discriminación).¹⁴⁶

Para concluir, con la reforma del EBEP mediante la Ley 20/2021, parece que el legislador se ha quedado a medias: ha centrado sus esfuerzos en acotar la duración de los nombramientos singulares, pero no solo no lo ha hecho de todos, sino que, además, se ha olvidado de prever medidas para el caso en que estos se reiteren en el tiempo. La omisión de normas dirigidas explícitamente a evitar que un encadenamiento acabe transformándose en un abuso resulta (en términos de política legislativa) incomprensible a estas alturas, especialmente, porque (conviene volver a recordar) el propósito principal de las cláusulas 1.ª y 5.ª es establecer «un marco para evitar los abusos derivados de la utilización de sucesivos

146. La STJUE de 7 de marzo de 2018 (C-494/16), Santoro, aborda la adecuación del ordenamiento italiano al Acuerdo Marco. Como sintetiza BAQUERO AGUILAR («La dependencia del sistema de empleo público español de las resoluciones del TJUE», *op. cit.*, p. 99): «A diferencia de lo que sucede en el derecho español, el incumplimiento de la normativa italiana no podrá dar lugar a la calificación de relaciones por tiempo indefinido en las AAPP [Administraciones Públicas]. Lo que sí que puede dar lugar es a posibles responsabilidades o sanciones al respecto, teniendo el trabajador afectado derecho al resarcimiento del perjuicio sufrido. Pero también recoge la normativa italiana la obligación de la Administración de recuperar las sumas pagadas responsabilizando a los directivos cuando la infracción sea imputable a dolo o culpa grave, puesto que los directivos también serán responsables del fraude en la contratación. Las infracciones cometidas se tendrán en cuenta al evaluar su desempeño y no se les concederá complementos salariales vinculados a los resultados. Es esta una medida que, aunque parece que planea como posibilidad en nuestro ordenamiento jurídico, no termina de concretarse de forma clara y expresa. Pero alberga la normativa italiana más preceptos al respecto: los contratos de duración determinada que infrinjan las normas serán nulos y generarán responsabilidad patrimonial por parte de la Administración. Otra vía poco explorada en el caso español para los INF, aunque abierta en lo contencioso-administrativo para el personal funcionario interino. También contempla la normativa italiana que las AAPP que infrinjan disposiciones relativas a la selección o a la contratación no podrán llevar a cabo procesos selectivos de ningún tipo durante los tres años posteriores a la infracción (art. 36.3 del Decreto Legislativo núm. 165/2001)».

contratos o relaciones laborales de duración determinada», a través de alguna de estas medidas (salvo que se prevean medidas legales equivalentes):

- «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».

A mayor abundamiento, repárese en la posibilidad de que convocatorias de estabilización puedan prever, *ex DA 4.ª* de la Ley 20/2021, que las personas que no superen el proceso selectivo (y hayan obtenido la puntuación suficiente) sean incluidas en bolsas de personal funcionario interino específicas, o bien, en otras ya existentes. Es obvio que estos instrumentos pueden acabar erigiéndose (como advirtió la Sala Tercera del TS)¹⁴⁷ en una poderosa cuenca de atracción del abuso.¹⁴⁸ En especial, cuando, recientemente, la STJUE de 27 de junio de 2024 (C-41/23), Peigli, ha vuelto a afirmar (para el ordenamiento jurídico italiano) que la cláusula 5.ª del Acuerdo Marco (p. 74)

«debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional, en virtud de la cual la relación laboral [en este caso] de los jueces y fiscales honorarios puede ser objeto de renovaciones sucesivas sin que se prevean, para limitar el uso abusivo de estas renovaciones, sanciones efectivas y disuasorias o la transformación de la relación laboral de dichos jueces y fiscales en una relación laboral de duración indefinida».

Como en el caso del personal laboral, está por ver el efecto de los incrementos de los resarcimientos (aunque, la diluida responsabilidad institucional y personal sugiere que su incidencia sea bastante limitada).

De modo que todo apunta a que la temporalidad (particularmente la funcional) seguirá cómodamente aposentada en tasas intolerablemente altas y, además, con estos mimbres, es difícil que algunas de estas reglas no acaben, nuevamente, bajo el escrutinio del tribunal de Luxemburgo.

A la luz de este futuro proyectado, parece que seguiremos atrapados en el pasado.

147. En efecto, la Sala Tercera en las sentencias (2) de 12 y de 13 de mayo de 2022 (rec. 6713/2020, rec. 6712/2020 y rec. 778/2020) descarta (desde la perspectiva de la jurisprudencia comunitaria) que el sistema de listas para la selección de profesorado no universitario de La Rioja pueda ser calificada como una «medida legal equivalente». Especialmente, porque no permite prevenir y sancionar los abusos cometidos en dicha relación. Extensamente al respecto, Ignasi BELTRAN DE HEREDIA RUIZ, «Sistema de listas y sucesión de contratos temporales abusiva (SSTSC-A 12 y 13/5/22)», blog del autor, junio de 2022, <https://ignasibeltran.com/2022/06/02/sistema-de-listas-y-sucesion-de-contratos-temporales-abusiva-sstsc-a-12-y-13-5-22/>

148. Comparte esta opinión BOLTAINA BOSCH, «Diez elementos clave sobre la gestión de la temporalidad...», *op. cit.*

Bibliografía citada

BAQUERO AGUILAR, Jorge, «La dependencia del sistema de empleo público español de las resoluciones del TJUE», *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo. Laborum*, núm. 12, 3.º trimestre, 2024 (91-114).

BELTRAN DE HEREDIA RUIZ, Ignasi, «El personal subrogado a extinguir es contrario a la Directiva 2001/23: comentario a la STS\C-A 16/1/25», blog del autor, febrero de 2025, <https://ignasibeltran.com/2025/02/06/el-personal-subrogado-a-extinguir-es-contrario-a-la-directiva-2001-23-comentario-a-la-stsc-a-15-1-25/>

— «Despido y calificación judicial: improcedencia», blog del autor, 2025, <https://ignasibeltran.com/extincion-contrato-despido-improcedencia/#unidad7>

— «La calificación de indefinido no fijo en la encrucijada: reflexiones sobre el abuso en el empleo temporal público a propósito de la STJUE 22 de febrero 2024 (C-59/22, C-110/22 y C-159/22)», *Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, núm. 117, 2024 (1-29).

— «La respuesta del TSJ de Madrid a la STJUE 22/2/24, UNED: la fijeza no es una opción constitucionalmente admisible», blog del autor, abril de 2024, <https://ignasibeltran.com/2024/04/15/la-respuesta-del-tsj-de-madrid-a-la-stjue-22-2-24-uned-la-fijeza-no-es-una-opcion-constitucionalmente-admisible/>

— «Sistema de listas y sucesión de contratos temporales abusiva (SSTS\C-A 12 y 13/5/22)», blog del autor, junio de 2022, <https://ignasibeltran.com/2022/06/02/sistema-de-listas-y-sucesion-de-contratos-temporales-abusiva-sstsc-a-12-y-13-5-22/>

— «El TJUE responde a la primera de las cuatro cuestiones prejudiciales sobre los indefinidos no fijos (ATJUE 26/4/22)», blog del autor, mayo de 2022, <https://ignasibeltran.com/2022/05/03/el-tjue-responde-a-la-primera-de-las-cuatro-cuestiones-prejudiciales-sobre-los-indefinidos-no-fijos-atjue-26-4-22/>

— «Real Decreto Ley 32/2021 y derogación de la DA 16.^a del ET: ¿Las Administraciones públicas pueden despedir por la vía de los arts. 51 y 52.c ET?», blog del

autor, enero 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/>

— «Abuso en la temporalidad, el requisito de la sucesión de nombramientos y las prórrogas automáticas (a propósito de la STJUE 11 de febrero 2021, C-760/18, Agios Nikolaos)», blog del autor, febrero de 2022, <https://ignasibeltran.com/2021/02/11/abuso-en-la-temporalidad-el-requisito-de-la-sucesion-de-nombramientos-y-las-prorrogas-automaticas-a-proposito-de-la-stjue-11-de-febrero-2021-c-760-18-agios-nikolaos/>

BOLTAINA BOSCH, Xavier, «Diez elementos clave sobre la gestión de la temporalidad en la Administración pública tras la finalización de los procesos de estabilización. ¿Un nuevo paradigma a partir de 2025?», *Revista Vasca de Administración Pública*, en prensa, 2025.

—«Función pública. El “cuarto” proceso de estabilización de personal temporal e interino: el artículo 217 del Real Decreto Ley 5/2023 de 28 de junio», *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, núm. 12, 2023 (35-40).

—*La función pública local tras la Ley 20/2021 de reducción de la temporalidad*, CEMCI, 2022.

—«La clasificación de los empleados públicos tras la Ley 20/2021 de reducción del empleo público y el Real Decreto Ley 32/2021 de reforma del mercado de trabajo», *Anuario IET de trabajo y relaciones laborales*, vol. 8, 2022 (65-98).

—*Los procesos selectivos de estabilización del empleo público temporal*, Bomarzo, 2022.

—«El Real Decreto Ley 14/2021 sobre el personal interino y estabilización: la compleja aplicación transitoria en la administración local», *Revista CEMCI*, núm. 51, 2021.

CABELLO BURGOS, José Javier, «Los aspectos controvertidos de los procesos de estabilización y sus consecuencias indemnizatorias», *Labos*, vol. 5, núm. 3 (167-194).

CALDERÓ, Albert, «Los funcionarios interinos a partir del Estatuto Básico del Empleado Público: el funcionariado de programa y el funcionariado coyuntural», *Cuadernos de Administración Local*, núm. 163 (36-48); y núm. 164, 2011 (37-49), https://www.estrategialocal.com/_es/blog/_internal/repository/Interinos_EBEP_2.pdf

CANTERO MARTÍNEZ, Josefa, «El acceso al empleo público laboral en la encrucijada», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 235, 2024.

—«Medidas de prevención y sanción del abuso de la temporalidad en el ámbito local», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 60, 2022.

—*Temporalidad y estabilización en el empleo público*, Thomson Reuters Aranzadi, 2022.

CASAS BAAMONDE, M.^a Emilia, «Los indefinidos no fijos, ¿una historia interminable hacia su terminación? Su capítulo inédito de la llamada expresa del Tribunal de Justicia a la modificación de la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Constitución y derecho de la Unión», *Revista de Jurisprudencia Laboral*, núm. 2/2024.

CASTILLO BLANCO, Federico, «A propósito de la sentencia del TJUE de 22 de febrero de 2024 (asuntos acumulados C-59/22, C-110/22 y C-159/22): no es sopa de ganso», *ACAL*, 11 de marzo de 2024, <https://www.acalsl.com/blog/2024/03/sentencia-tjue-de-22-febrero-2024-indefinido-no-fijo>

CRUZ VILLALÓN, Jesús, «La temporalidad laboral en las Administraciones públicas», *El Nacional*, 5 de marzo de 2024, https://www.elnacional.cat/oneconomia/es/opinion/temporalidad-laboral-en-administracions-publicas-jesus-cruz-villalon_1171477_102.html

DESDENTADO DAROCA, Elena, «El fin del indefinido no fijo y la búsqueda de una nueva fórmula que evite el abuso de la temporalidad, pero también la captura del empleo público», *Trabajo y Empresa. Revista de Derecho del Trabajo*, vol. 3, núm. 2, 2024 (93-123).

FUENTETAJA PASTOR, Jesús Ángel, *Función pública y derecho europeo*. Madrid: Thomson-Reuters, 2018.

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

LIMÓN LUQUE, Miguel Ángel, «La igualdad en el acceso del personal laboral a la función pública». *Revista de Trabajo*, núm. 99, 1990 (81-112).

LÓPEZ ESCUDERO, Manuel, «Primacía del derecho de la Unión Europea y sus límites en la jurisprudencia reciente del TJUE», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 64, septiembre-diciembre, 2019 (787-825).

MAURI MAJÓS, Joan, «La irregularidad en el empleo público no permanente y sus medidas de corrección». En Castillo Blanco (dir.), *Defensa del patrimonio público y represión de conductas irregulares*, Madrid: Iustel, 2020 (377-424).

MÉNDEZ PINEDO, Elvira, «La primacía absoluta o relativa del derecho de la Unión Europea: recensión de doctrina académica sobre la jurisprudencia reciente de tribunales constitucionales», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 76, septiembre-diciembre, 2023 (113-154).

OLMO PARÉS, Isabel, «Empleo público en la galaxia, año 2024», *Jurisdicción Social. Revista de la Comisión Social de Juezas y Jueces para la Democracia*, núm. 260, 2024 (5-25).

PAZOS PÉREZ, Alexandre, «El mantenimiento del empleo del personal laboral temporal fraudulento en la Administración pública», *Revista de Derecho Social*, núm. 106, 2024 (145-165).

PEÑA MOLINA, Marcos, «¿El TJUE ha hecho fijos a los indefinidos no fijos?», *CEMICAL*, 27 de febrero de 2024, <https://cemical.diba.cat/es/esp/publicaciones/actualidad/el-tjue-ha-hecho-fijos-a-los-indefinidos-no-fijos>

RIVERO LAMAS, Juan, *La novación del contrato de trabajo*. Barcelona: Bosch, 1963.

ROQUETA BUJ, Remedios, *Derecho del empleo público*, 5.ª edición, Tirant Lo Blanch, 2024.

— «¿Qué ha dicho la última sentencia del Tribunal de Justicia sobre los interinos en las Administraciones públicas españolas?», *Brief de la AEDTSS*, 20 de junio de 2024, <https://www.aedtss.com/que-ha-dicho-la-ultima-sentencia-del-tribunal-de-justicia-sobre-los-interinos-en-las-administraciones-publicas-espanolas/>

— «El Real Decreto Ley 14/2021, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público: novedades en materia de interinos». *ElDerecho.com*, 26 de octubre de 2021, <https://elderecho.com/el-rdl-14-2021-de-medidas-urgentes-para-la-reduccion-de-la-temporalidad-en-el-empleo-publico-novedades-en-materia-de-interinos>

RUÍZ SERRANO, Anaís, «Principales novedades del régimen de la contratación temporal en el ámbito funcionarial y laboral derivadas de la reciente legislación con especial alusión a su efecto en el ámbito de la Administración local», *Revista digital CEMCI*, núm. 60, octubre-diciembre, 2023 (1-14).

SEMPERE NAVARRO, Antonio V., «La temporalidad en el sector público tras la Ley 20/2021 de 28 diciembre», *ElDerecho.com*, 3 de enero 2022, <https://elderecho.com/la-temporalidad-en-el-sector-publico-tras-la-ley-20-2021-de-8-diciembre#>

SEMPERE NAVARRO, Antonio V., y LUJÁN ALCARAZ, José, «Sobre los elementos esenciales del contrato de trabajo», *Revista Doctrinal Aranzadi Social*, tomo II, párr. 30, 1996 (BIB 1996\1409).

[Fecha de última consulta de todos los enlaces: 26 de enero de 2025]

El autor

Ignasi Beltran de Heredia Ruiz es catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Universitat Oberta de Catalunya (UOC).

Las relaciones del personal de la Administración pública es una de sus líneas de investigación; acumula varias publicaciones en este ámbito y, en particular, sobre el fenómeno de la temporalidad en el sector público y sus efectos.



cemical

consorci d'estudis,
mediació i conciliació
a l'administració local

cemical.diba.cat

El CEMICAL, constituido por la Diputación de Barcelona, la Federación de Municipios de Cataluña, la Asociación Catalana de Municipios y Comarcas, la Federación de Servicios Públicos de la UGT de Cataluña y la Federación de Servicios Públicos de CC.OO., tiene dos objetivos: promocionar el progreso de las relaciones entre los representantes de las entidades locales y el personal a su servicio, y favorecer la resolución de los conflictos laborales. Con la colección Estudios de Relaciones Laborales, el consorcio se propone facilitar el diálogo social, mediante la reflexión y el debate, y abordar cuestiones objeto de discusión en las mesas de negociación.

Las reformas legislativas de 2021 han tratado de combatir el abuso de la temporalidad en el sector público. No obstante, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha manifestado la inadecuación del régimen de resarcimientos económicos (compensaciones e indemnizaciones) previsto para el personal laboral y funcionario, incluyendo el resultante del proceso de estabilización de la Ley 20/2021. El propósito de este libro es abordar cómo ha quedado este régimen en este contexto, qué opciones interpretativas están al alcance, y, finalmente, si puede erigirse en una medida suficientemente eficaz para contener la temporalidad en el futuro.

- 1** La carrera administrativa: nuevas perspectivas
- 2** La conciliación de la vida laboral y familiar del personal al servicio de las entidades locales
- 3** El acoso moral: incidencia en el sector público
- 4** El personal directivo en la Administración local
- 5** El personal laboral de las corporaciones locales después del Estatuto básico del empleado público
- 6** Los órganos de representación del personal funcionario: delegados y juntas de personal. Una visión crítica
- 7** El despido colectivo en las administraciones y entes públicos. Marco general, causas y procedimiento
- 8** Aplicación del principio de no discriminación al personal temporal al servicio de la Administración pública
- 9** La reducción de la jornada y la excedencia por cuidado de hijos o familiares en las administraciones públicas
- 10** La discapacidad y el empleo en las administraciones públicas
- 11** La reinternalización de servicios públicos: aspectos administrativos y laborales
- 12** Transparencia y Función Pública
- 13** Extinción de la relación de trabajo en el empleo público interino. El impacto de la jurisprudencia del TJUE (2016-2020)
- 14** Libertad sindical y negociación colectiva. Peculiaridades de su ejercicio en el estatuto del personal funcionario
- 15** Garantía del principio de igualdad en el empleo público local: planes de igualdad
- 16** Transformación digital local y función pública: aspectos organizativos
- 17** Los beneficios sociales en el empleo público
- 18** Resarcimiento económico por abuso de la temporalidad en el empleo público laboral y funcionario