

19 Estudis de Relacions Laborals

Ignasi Beltran de Heredia Ruiz

Rescabament
econòmic per abús
de la temporalitat en
l'ocupació pública
laboral i funcional

19 Estudis de Relacions Laborals

Ignasi Beltran de Heredia Ruiz

Rescabament
econòmic per abús
de la temporalitat en
l'ocupació pública
laboral i funcional

© Diputació de Barcelona
Juny 2025
Disseny gràfic: Jordi Palli
Composició: Addenda
Producció: Subdirecció d'Imatge Corporativa i Promoció Institucional de la Diputació de Barcelona
Impressió: Agpograf
Dipòsit legal: B 10906-2025

A la Marta, en Teo i en Bernat.

Índex

Abreviatures	7
Presentació	9
Capítol 1. La indemnització com a mesura adequada per combatre l'abús: la doctrina del TJUE	12
1.1. La STJUE de 22 de febrer de 2024 (assumpte UNED).....	15
1.1.1. Accions adoptades per combatre l'abús	15
1.1.1.1. A propòsit de la qualificació d'INF com a resposta a l'abús.....	15
1.1.1.2. A propòsit de la indemnització per cobertura reglamentària de la plaça	25
1.1.1.3. A propòsit dels processos de consolidació com a mesura per combatre l'abús.....	26
1.1.1.4. A propòsit de la fixesa com a mesura per combatre l'abús	26
1.1.2. Reaccions a la sentència de 22 de febrer de 2024 (i doctrina connexa).....	27
1.1.2.1. Reaccions en la jurisdicció social	28
1.1.2.2. Reaccions en la jurisdicció contenciosa administrativa.....	38
1.2. La STJUE de 13 de juny de 2024 (assumpte Generalitat de Catalunya)	45
1.2.1. Accions adoptades per combatre l'abús	46
1.2.1.1. A propòsit dels processos de selecció.....	46
1.2.1.2. A propòsit de la fixesa	47
1.2.1.3. A propòsit del sistema de compensació previst en l'art. 2.6 de la Llei 20/2021	49
1.2.2. Reaccions internes a la sentència de 13 de juny de 2024	51
1.2.2.1. Reaccions en la jurisdicció contenciosa administrativa.....	51
1.2.2.2. Reaccions en la jurisdicció social	56

Capítol 2. L'art. 2.6 de la Llei 20/2021: una reinterpretació en vista del TJUE	58
2.1. Persones que no superin el procés selectiu	60
2.2. Persones que superin el procés selectiu i persones que optin per no participar en el procés d'estabilització	63
Capítol 3. Valoració final: el rescabament econòmic com a darrer baluard contra l'abús cronificat	66
Capítol 4. Coda: imaginant un futur a partir de les mesures dirigides a contenir la temporalitat vigent	69
4.1. Una mirada cap al futur de la temporalitat del personal laboral.....	70
4.1.1. Abast de la fixesa derivada de l'incompliment de l'art. 15 de l'ET (l'art. 15.4 de l'ET)	71
4.1.2. Abast de la fixesa derivada de l'art. 15.5 de l'ET	76
4.1.3. La DA 17a de l'EBEP i el contracte de substitució per vacant	80
4.1.4. La DA 17a de l'EBEP i les mesures per combatre l'abús	84
4.2. Una mirada al futur de la temporalitat del personal funcional.....	87
4.2.1. Abast de l'acotació de les causes d'interinitat funcional (i omisió de regles per evitar l'encadenament)	88
4.2.2. Abast de la compensació com a mesura per contenir l'abús	91
Bibliografia citada	95
L'autor	99

Abreviatures

AP	administracions públiques
apt.	apartat
art.	article/articles
CA	contenciós administratiu
CE	Constitució espanyola
DA	disposició addicional
EBEP	Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut bàsic de l'empleat públic
ET	Reial decret legislatiu 2/2015, de 23 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut dels Treballadors
FJ	fonament jurídic
INF	indefinit no fix
ITJUE	interlocutòria Tribunal de Justícia de la Unió Europea
LISOS	Reial decret legislatiu 5/2000, de 4 d'agost, pel qual s'aprova el text refós de la Llei sobre infraccions i sancions de l'ordre social
LPGE	Llei de pressupostos generals de l'Estat
OOP	oferta d'ocupació pública
rec.	recurs
SAN	Sentència de l'Audiència Nacional
SJS	Sentència del Jutjat Social
SOC	Social
STC	Sentència del Tribunal Constitucional

STJUE	Sentència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea
STS	Sentència del Tribunal Suprem
STSJ	Sentència del Tribunal Superior de Justícia
TJUE	Tribunal de Justícia de la Unió Europea
TS	Tribunal Suprem
TSJ	tribunal superior de justícia

Presentació

L'ús abusiu de la temporalitat en el sector públic ha estat (lamentablement) un senyal d'identitat de les darreres dècades, i el Tribunal de Justícia de la Unió Europea (TJUE), esperonat pels organismes remittents de les qüestions prejudicials, ha tingut tant un efecte sísmic com terapèutic en el marc normatiu i la seva interpretació. Aquestes envestides no només han contribuït al fet que internament es prengui consciència d'una patologia crònica que, en normalitzar-se, s'havia invisibilitzat, sinó que també s'han erigit (malgrat les vacil·lacions) en un factor precipitador de canvis normatius dirigits a intentar contenir aquest fenomen.¹ La Llei 20/2021, de 28 de desembre, de mesures urgents per a la reducció de la temporalitat de l'ocupació pública i el Reial decret llei 32/2021, de 28 de desembre, de mesures urgents per a la reforma laboral, la garantia en l'estabilitat en l'ocupació i la transformació del mercat laboral han perseguit aquest propòsit i han aspirat a instituir-se en elements correctors de l'*statu quo*.

Tanmateix (malgrat aquestes reformes), si comparem aquest nou marc normatiu amb el dret de la Unió Europea i, en particular, la Directiva 1999/70, de 28 de juny de 1999, relativa a l'acord marc de la CES, la UNICE i el CEEP² sobre el treball de durada determinada, ens trobem nombrosos dubtes sobre la seva adequació. Especialment, perquè tot sembla indicar que hi continua havent una bretxa substancial entre les mesures per combatre l'abús de la temporalitat previstes en el nostre ordenament i el contingut de la clàusula 5a, tal com el TJUE ho interpreta.

L'evolució de la doctrina jurisprudencial sobre les mesures contra l'abús del treball temporal ha sigut improvisada i tortuosa, i és la suma de diverses fites interpretatives nacionals i de la Unió. En efecte, aquesta seqüència interpretativa

1. L'existència de casos que, sense exagerar, acumulaven successions de centenars de contractes durant dècades mostraven la (resignada) tolerància respecte d'un *modus operandi* que, privilegiadament, quedava (pràcticament) impune (per exemple, la STSJ/SOC Madrid de 17 de febrer de 2021, rec. 845/2020, amb 274 contractes en més de trenta anys). Es pot trobar una síntesi de les possibles causes d'aquestes taxes tan elevades 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, p. 77-81.

2. Unió de Confederacions de la Indústria i dels Empresaris d'Europa (UNICE), el Centre Europeu d'Empreses Públiques (CEEP) i la Confederació Europea de Sindicats (CES).

(o hermenèutica) multinivell no respon a una manera de fer unívoca ni unidireccional, sinó que, impulsada per les interpel·lacions successives al TJUE, respon més aviat a un principi d'acció-reacció que s'ha anat retroalimentant amb un grau de satisfacció certament desigual, ja que la receptivitat a la doctrina del TJUE de les sales Tercera Contenciosa Administrativa i Quarta Social del Tribunal Suprem no és uniforme. Així mateix, en l'àmbit laboral, la figura controvertida del personal indefinit no fix (d'ara endavant, INF) i la seva configuració ambivalent i *líquida* particular tampoc no ha contribuït a solucionar aquest escenari (a més de la seva semàntica incongruent –que és un veritable oxímoron–, s'hi afegeix una naturalesa *temporal*³ que no és incompatible amb la fórmula fixa-discontínua)⁴. En part, perquè, durant molt de temps, el Tribunal Suprem (d'ara endavant, TS) ha estimulat els factors que alimentaven aquesta conversió tan poc ortodoxa. I la solució aportada en la jurisdicció contenciosa (tal com s'exposarà detalladament –mantenir la condició de funcionari interí fins a la provisió de la plaça–) tampoc no es pot qualificar de satisfactòria.

Aquest marc normatiu i interpretatiu ha sofert, recentment, una nova envestida que ha trencat les costures d'aquesta matriu. En efecte, els dos darrers testimonis d'aquesta llarga saga d'acords i desacords han estat les sentències de 22 de febrer de 2024 (C-59/22, C-110/22 i C-159/22), en qüestions de la Conselleria de Presidència, Justícia i Interior de la Comunitat de Madrid, la Universitat Nacional d'Educació a Distància (UNED) i l'Agència Madrilenya d'Atenció Social de la Comunitat de Madrid; i la sentència de 13 de juny de 2024 (C-331/22 i C-332/22), en qüestions del Departament de la Presidència de la Generalitat de Catalunya i del Departament de Justícia de la Generalitat de Catalunya.⁵

La doctrina d'aquestes resolucions ha incidit en múltiples derivades heterogènies de l'ocupació pública (laboral i funcional) i, molt particularment, en el règim indemnitzador previst per combatre l'abús de la temporalitat, incloent-hi el procés d'estabilització de la Llei 20/2021 (i l'art. 2.6). El propòsit d'aquest assaig és, precisament, abordar com ha quedat el règim de rescabaments econòmics (compensacions i indemnitzacions) en aquest context; de quines opcions interpretatives disposem, i, finalment, si es pot erigir en una mesura prou eficaç per contenir unes taxes de temporalitat en un futur que, malgrat els canvis normatius, continuen sent excessivament elevades (en el moment d'acabar aquest treball).

3. STS/SOC de 2 d'abril de 2018 (rec. 27/2017).

4. STS/SOC d'11 d'abril de 2018 (rec. 2581/2016).

5. A més de les dictades en 2024, les resolucions en què s'ha interpel·lat al TJUE per avaluar si el nostre ordenament intern s'adequava al contingut de la clàusula 5a han sigut les següents (en ordre cronològic): ITJUE 26 d'abril 2022 (C-464/21), Universitat de Barcelona; STJUE 24 de juny 2021 (C-550/19), Obres i Serveis Públics i Acciona Agua; STJUE 3 de juny 2021 (C-726/19), Institut Madrileny d'Investigació i Desenvolupament Rural, Agrari i Alimentari (IMIDRA); STJUE 19 de març 2020 (C-103/18 i C-429/18), Sánchez Ruiz i Fernández Álvarez; STJUE 21 de novembre 2018 (C-619/17), De Diego Porras; STJUE 14 de setembre 2016 (C-184/15 i C-197/15), Martínez Andrés i Castrejana López; STJUE 14 de setembre 2016 (C-16/15), Pérez López; ITJUE 11 de desembre 2014 (C-86/14), León Medialdea contra l'Ajuntament de Húetor Vega; STJUE 13 de març 2014 (C-190/13), Márquez Samohano.

En qualsevol cas, abans de dur a terme aquesta dissecció, ja es pot avançar que el que s'exposa aquí és, fins a cert punt, «provisional», ja que el TJUE encara ha de donar resposta a la qüestió prejudicial formulada pel TSJ/SOC de Galícia (interlocutòria de 6 de juny de 2023, rec. 1494/2021) i a la plantejada per la Sala Quarta del TS (interlocutòria de 30 de maig de 2024, rec. 5544/2023).⁶

6. D'acord amb la nota de premsa (del 7 de març de 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>), ho fa «con el deseo de llevar a cabo su correcta interpretación, y ante la existencia de importantes dudas acerca de su alcance en determinados aspectos»; i, 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».

Capítol 1. La indemnització com a mesura adequada per combatre l'abús: la doctrina del TJUE

La clàusula 5a de la Directiva 1999/70/CE preveu la necessitat d'adoptar mesures destinades a prevenir els abusos com a conseqüència de l'ús successiu de contractes o relacions laborals de durada determinada. En concret, estableix que «quan no hi hagi mesures legals equivalents per prevenir els abusos, s'han d'introduir [...] una o diverses de les mesures següents: a) raons objectives que justifiquin la renovació d'aquests contractes o relacions laborals; b) la durada màxima total dels successius contractes de treball o relacions laborals de durada determinada; c) el nombre màxim de renovacions d'aquests contractes o relacions laborals».⁷

I, amb relació a l'expressió *mesures legals equivalents*, tot i que no estigui definida en l'acord marc, el TJUE (sentència de 23 d'abril de 2009, C-378/07 a C-380/07, Angelidaki i altres) entén que fa referència a un concepte que ha de ser objecte d'interpretació uniforme i es refereix a «qualsevol mesura de dret intern que, igual que les mesures indicades en aquesta clàusula, tingui com a objectiu prevenir amb efectivitat l'ús abusiu de contractes de durada determinada successius».⁸

Aquest mandat s'ha de complementar amb el contingut de l'art. 2, paràgraf primer, d'aquesta Directiva, que exigeix als estats posar en vigor les disposicions legals reglamentàries i administratives necessàries per complir el que s'hi estableix, per a la qual cosa s'han d'adoptar totes les disposicions necessàries per garantir en qualsevol moment els resultats que s'hi fixen. I, en aquest sentit, la doctrina

7. Per a una anàlisi detallada del tractament que els va donar el TJUE a cadascuna, vegeu 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, p. 387-394.

8. Com 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».

del tribunal de Luxemburg (entre d'altres, la sentència de 8 de maig de 2019, C-494/17, Rossato i Conservatorio di Musica F. A. Bonporti) ha establert que

«el dret de la Unió no estableix sancions específiques en cas que es comprovi que hi ha, malgrat tot, abusos, correspon a les autoritats nacionals adoptar mesures que no només han de ser proporcionades, sinó també prou efectives i dissuasives per garantir la plena eficàcia de les normes adoptades d'acord amb l'acord marc [...]. Així se'n desprèn que, quan s'ha produït un ús abusiu de contractes o relacions laborals de durada determinada successius, cal que es pugui aplicar alguna mesura que ofereixi garanties efectives i equivalents de protecció dels treballadors per sancionar degudament aquest abús i eliminar les conseqüències de la infracció del dret de la Unió».

No obstant això, com ha exposat de manera reiterada el TJUE, la clàusula 5a no té cap efecte directe. Això significa que els particulars no la poden invocar davant dels tribunals interns o davant de l'ocupador públic amb el propòsit d'inaplicar les disposicions del dret nacional que la contradiuen. Per exemple, en la STJUE, de 13 de juny de 2024 (C-331/22 i C-332/22), Departament de la Presidència de la Generalitat de Catalunya i Departament de Justícia de la Generalitat de Catalunya, s'afirma (apt. 101):

«El Tribunal de Justícia ha declarat que la clàusula 5a, punt 1, de l'acord marc no és, des del punt de vista del contingut, incondicional i prou precisa perquè un particular la pugui invocar davant d'un tribunal nacional. En efecte, en virtut d'aquesta disposició, correspon als estats membres la facultat d'apreciar si, per prevenir l'ús abusiu de contractes o de relacions laborals de durada determinada, recorren a una o diverses de les mesures enunciades en aquesta clàusula o fins i tot a mesures legals existents equivalents, tenint en compte les necessitats dels diferents sectors o categories de treballadors. A més, no és possible determinar suficientment la protecció mínima que s'hauria d'aplicar en qualsevol cas d'acord amb la clàusula 5a, punt 1, de l'acord marc».

Això s'ha de complementar amb el que exposa la STJUE, de 24 de juny de 2019 (C-573/17), Popławski (apt. 61, 62 i 64):

«Qualsevol jutge nacional que conegui l'assumepte, en el marc de la seva competència, està obligat, com a organisme d'un estat membre, a abstenir-se d'aplicar qualsevol disposició nacional contrària a una disposició del dret de la Unió amb l'efecte directe en el litigi que coneix»; «en canvi, no cal invocar, com a tal, una disposició del dret de la Unió que no tingui efecte directe en un litigi al qual s'apliqui el dret de la Unió, amb la finalitat d'excloure l'aplicació d'una disposició de dret nacional que li sigui contrària»; «la invocació de la disposició d'una directiva que no sigui prou clara, precisa i incondicional perquè se li reconegui efecte directe no pot donar lloc, sobre la base exclusivament del dret de la Unió, que l'organisme jurisdiccional d'un estat membre exclouï l'aplicació d'una disposició nacional».

D'altra banda, la doctrina de la Unió també és constant a l'hora d'entendre que el contingut de les clàusules de la Directiva és extensible al sector públic i, en conseqüència, independentment de la qualificació del seu contracte en dret intern.⁹ Amb relació estreta al que s'acaba de dir, cal advertir que, tot i que les qüestions prejudicials es formulin des de diferents ordres jurisdiccionals (contenciós administratiu i social) i, per tant, d'acord amb disposicions normatives que operin segons regles i principis diferenciats, moltes de les argumentacions del TJUE no es formulen d'acord amb aquesta segmentació. Encara que la Directiva 1999/70 no exigeix als estats una resposta uniforme per al sector públic i privat, no hi ha dubte que aquest marc interpretatiu, de vegades, no contribueix a aclarir els criteris que es destil·len dels pronunciaments europeus. A més (i cal tenir-ho molt present), i tall de *vasos comunicants*, les implicacions recíproques (o retroalimentació) entre ambdós ordres són inevitables; i, per aquests motius, és pertinent intentar abordar-ne l'estudi des del punt de vista més integral que sigui possible.

La rellevància d'aquest cabal jurisprudencial sobre aquesta clàusula 5a (malgrat els alts i baixos) cal tenir-la molt present, ja que soscava aspectes fonamentals de la regulació de les classes dels treballadors públics temporals (regits pel dret administratiu i laboral), així com la gestió que les administracions públiques fan d'aquests treballadors.¹⁰ De fet, és probable que encara no s'hagi pogut interioritzar completament l'impacte profund d'aquests pronunciaments.

En aquest «estira-i-arronsa» multinivell particular que s'ha desenvolupat davant dels nostres ulls en els darrers deu anys, les sentències esmentades de 22 de febrer i de 13 de juny de 2024 conformen un episodi nou. Tot i que no serà l'últim, tot indica que la seva doctrina tindrà un paper determinant. En aquesta successió de passos endavant i endarrere, és important advertir que, pel que fa a la compensació econòmica, no són pronunciaments nous, sinó que, en essència, es limiten a aplicar el cabal doctrinal compilat fins a l'actualitat. Per aquest motiu (i per tal d'entendre l'abast d'aquesta doctrina), és essencial conèixer el context jurídic de fons en el qual s'ha plantejat aquesta evolució hermenèutica. Especialment perquè, en tancar-se la possibilitat d'alguna de les mesures per combatre aquest abús (en particular, la fixesa), l'abonament d'una compensació s'ha erigit en la mesura més factible a l'abast. Doncs bé, prenent com a fil conductor l'anàlisi de cadascuna d'aquestes resolucions i de les reaccions internes, aquest és el propòsit de les pàgines següents.

9. Sense perjudici d'altres sentències més recents a les quals es farà referència, la STJUE de 4 de juliol de 2006 (C-212/04), Adeneler i altres; de 13 de març de 2014 (C-190/13), Márquez Samohano; de 3 de juliol de 2014 (C-362/13, C-363/13 i C-407/13), Fiamingo i altres; i de 26 novembre de 2014 (C-22/13, C-61/13, C-63/13 i C-418/13), Mascolo i altres.

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

1.1. La STJUE de 22 de febrer de 2024 (assumpte UNED)

La STJUE de 22 de febrer de 2024 té l'origen en les controvèrsies suscitades en tres litigis en els quals hi ha implicades la Conselleria de Presidència, Justícia i Interior de la Comunitat de Madrid, la UNED i, finalment, l'Agència Madrilenya d'Atenció Social de la Comunitat de Madrid (respectivament, C-59/22, C-110/22 i C-159/22, d'ara endavant, per abreujar, assumpte UNED). En els dos primers litigis, cada demandant, després d'adquirir judicialment la condició personal INF i mantenir-se en aquesta situació durant un temps llarg, sol·licita la declaració de fixesa. En el tercer, la part demandant, després d'acumular una successió dilatada de contractes temporals, sol·licita, durant la vigència del seu contracte d'intèrinitat per vacant, la mateixa condició permanent.

Aquestes controvèrsies van donar lloc a sengles qüestions prejudicials i, tot i que «similars», són nombroses les preguntes formulades (respectivament per a cada assumpte: 14, 12 i 6). Tanmateix, a continuació, es destacaran únicament les conclusions que incideixen de manera directa en el propòsit d'aquest estudi (que s'acompanyaran d'altres referències interpretatives connexes). En concret, es formularà a partir de (quatre) valoracions crítiques al voltant de diverses accions adoptades per combatre l'abús i la possible qualificació com a «mesures equivalents» en vista del dret de la Unió (en concret: qualificació com a INF; indemnització per cobertura reglamentària de la plaça; processos de consolidació, i fixesa),¹¹ i un estudi posterior sobre les reaccions dels organismes jurisdiccionals interns a aquesta sentència.

1.1.1. Accions adoptades per combatre l'abús

1.1.1.1. A propòsit de la qualificació d'INF com a resposta a l'abús

El tribunal de Luxemburg, d'acord amb la configuració hermenèutica actual de la condició de personal INF i del marc normatiu existent (que no la regula explícitament), entén que no és, pròpiament, una resposta adequada per combatre l'abús de la temporalitat (no és una «mesura equivalent» que es pugui subsumir en la clàusula 5a de l'acord marc). En concret, en primer lloc, rebutja (en contra dels al·legats del Govern espanyol i l'Administració demanada) que les raons objectives que justifiquin recórrer a la figura de l'INF (això és, els principis d'igualtat, mèrit, capacitat i publicitat) es puguin equiparar a les raons objectives que exigeix la Directiva 1999/70 per renovar un contracte temporal. I, en segon lloc,

11. Per a una anàlisi més detallada, vegeu 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).

objecta que, tot i que la convocatòria de processos selectius és una mesura adequada sempre que es produeixin en els terminis establerts, en els casos controvertits (apt. 98), aquests terminis no es respecten ni aquests processos són freqüents (això, doncs, «no sembla que pugui evitar l'ús abusiu, per part de l'ocupador en qüestió, de successives relacions laborals de durada determinada»). En vista de tot això, la sentència (apt. 100 i 101) deixa clar que la normativa interna no constitueix una mesura prou efectiva i dissuasiva per evitar l'ús abusiu dels contractes INF, i conclou que, en realitat, no es preveu cap mesura (ni específica ni equivalent) per evitar-ho.

Aquesta argumentació provoca un nou gir respecte del que s'havia mantingut fins aquella data amb relació a la condició mateixa d'INF. La comprensió de l'abast d'aquest canvi requereix una mica de context.

Com a resposta a l'assumpte IMIDRA (STJUE de 3 de juny de 2021, C-726/19), la Sala Quarta del TS, en la sentència de Ple de 28 de juny de 2021 (rec. 3263/2019), va haver d'adaptar la seva doctrina mantinguda fins aleshores. En una síntesi breu, va haver d'acceptar fonamentalment tres coses: primer, que és possible apreciar l'existència d'abús, tot i que pròpiament no s'hagi produït una «successió de contractes», si l'Administració ha incomplert injustificadament l'obligació de donar cobertura reglamentària de la plaça (aspecte que es detallarà més endavant); segon, que la restricció pressupostària no pot ser motiu que justifiqui aquesta dilació (tret en casos excepcionals, com els causats per la COVID-19, encara que sense caràcter general),¹² i tercer, que la cobertura s'ha de sotmetre a un termini determinat (s'opta pel termini de tres anys fixat en l'art. 70.1 de l'EBEP).¹³ Doncs bé, malgrat la importància d'aquesta correcció, en el mateix assumpte IMIDRA, el TJUE (contra pronòstic, ja que ho havia rebutjat en l'assumpte Sánchez Ruiz i Fernández Álvarez) va validar la qualificació de personal INF com una resposta adequada per combatre l'abús de la temporalitat en el sector públic (com a mínim, el laboral). Per arribar a aquesta conclusió, es va valer de la doctrina expressada en l'assumpte Martínez Andrés i Castrejana López (sentència de 14 de setembre de 2016, C-184/15 i C-197/15) i en una controvèrsia que afectava personal funcionari. Llavors, va entendre que (malgrat el que acabés decidint l'organisme remitent) aquesta qualificació també «podria ser» aplicable per al personal no laboral. No obstant això, es va arribar a aquesta conclusió a partir d'una comprensió «imprecisa» del que implica aquest reconeixement en la jurisdicció social, ja que partia de la base que atribueix, *per se*, un dret a la reincorporació.

12. En efecte, s'ha admès la superació d'aquest termini com a conseqüència de la COVID-19 (STS/SOC de 19 de desembre de 2023, rec. 4895/2022; i de 20 de febrer de 2024, rec. 5018/2022). No obstant això, aquesta circumstància no pot operar com una causa exonerativa en qualsevol cas. Vegeu, per exemple, les STS/SOC de 15 i de 21 de gener de 2025 (rec. 5579/2023 i rec. 5463/2023).

13. En la doctrina judicial s'està plantejant que aquest termini màxim només sigui aplicable per als contractes vinculats a la cobertura d'una plaça i no per a la resta de contractes d'interinitat o substitució associats a una reserva de lloc de treball. En aquest sentit, per exemple, la STS/SOC Aragó de 10 de gener de 2025 (rec. 1025/2025).

Això no és així en tots els casos o, com a mínim, es tracta d'un efecte colateral només si tenen lloc unes vicissituds determinades. En efecte, a partir de l'instant en què la Sala Quarta (corregint una doctrina molt consolidada –entre d'altres, la sentència de 22 de juliol de 2013, rec. 1380/2012) va rebutjar la possibilitat de recórrer a l'«amortització simple» dels interins per vacant (sentència de 24 de juny de 2014, rec. 217/2013) i del personal INF (sentència de 24 de juliol de 2014, rec. 2693/2013). De manera que el contracte ja no es podia extingir al·legant que amb la decisió d'amortització s'estava complint una condició resolutorià (i sense dret a indemnització), per la qual cosa es va haver de reconduir cap a la via resolutorià de l'acomiadament per causes d'empresa dels art. 51 o 52.c de l'ET. Des de llavors, l'obligació de readmissió està lligada únicament a les extincions que no han complert el procediment de l'acomiadament col·lectiu. De manera que la reincorporació no és un efecte consubstancial a la condició d'INF. També convé recordar que, malgrat el que apunta el TJUE en Martínez Andrés i Castrejana López, la Sala Tercera del TS, a través de les sentències importants (2) de 26 de setembre de 2018 (rec. 1305/2017 i rec. 785/2017), va acabar rebutjant l'extensió de la condició d'INF a l'àmbit funcional i estatutari (encara que la solució final adoptada –i que es continua mantenint avui en dia–, no se n'allunya en excés, realment).

Seguint amb l'exposició del context, a partir de l'assumpte IMIDRA, els tribunals de la jurisdicció social han recorregut a la qualificació d'INF com a resposta de l'abús de forma generalitzada. En efecte, el plàcet europeu ha permès declarar aquesta condició en centenars de casos si s'ha superat un termini màxim de tres anys.¹⁴ O bé, en cas que s'hagi produït un cessament per cobertura reglamentària de la plaça (i confirmant un criteri precedent),¹⁵ s'ha reconegut una indemnització de vint dies per any, amb un màxim de dotze mensualitats.¹⁶

Tornant al moment actual, l'assumpte UNED il·lustra a la perfecció la relació tortuosa de l'organisme europeu amb la condició difícilment catalogable d'INF. Un repàs als seus criteris evidencia l'evolució pendular que ha seguit (i contribueix a entendre la volatilitat del context en què s'ha desenvolupat tota aquesta controvèrsia):

— En l'assumpte Sánchez Ruiz i Fernández Álvarez (sentència de 19 de març de 2020, C-103/18 i C-429/18) rebutja que aquesta qualificació sigui adequada per combatre l'abús.

14. En total (es reitera, com a mínim, en més de 210 pronunciaments), STS/Ple (2) de 29 de juny de 2021 (rec. 2395/19 i rec. 3061/2019); i de 26 de desembre de 2023 (rec. 1138/2021). Vegeu aquí: <https://ignasibeltran.com/que-es-un-indefinido-no-fijo/#reacciones1>.

15. Criteri mantingut amb anterioritat, amb independència de la naturalesa (temporal o no) atribuïda als INF (STS/SOC de 28 de març de 2017, rec. 1664/2015; i de 28 de març de 2019, rec. 997/2017).

16. En suma (es reitera, com a mínim, en més de 65 pronunciaments), STS/SOC d'1 de juliol de 2021 (rec. 2594/2019); i de 8 de febrer de 2024 (rec. 637/2022). Vegeu aquí: <https://ignasibeltran.com/que-es-un-indefinido-no-fijo/#reacciones2>.

— En l'assumpte IMIDRA (juny de 2021), agafant com a base el que s'exposava en Martínez Andrés i Castrejana López, corregeix la doctrina anterior i estima que sí que ho és.

— En l'assumpte Universitat de Barcelona (interlocutòria de 26 d'abril de 2022, C-464/21), reitera el que s'exposava en IMIDRA.

— En l'assumpte UNED (febrer de 2024), atesa la seva configuració actual, com s'acaba d'exposar, rebutja que ho sigui.

Tot i que pugui ser contraintuïtiu (i, en aquests moments, és difícil d'imaginar què ens pot oferir el futur), l'última resposta del TJUE no significa que, en termes generals, la doctrina sobre el personal INF estigui «liquidada».¹⁷ Convé recordar que s'ha convertit en un «calaix de sastre» per a tots els casos en què els principis d'accés a l'ocupació pública impedeixen el reconeixement d'una relació «indefinida». Per exemple, en els casos de cessió il·legal, contractació de falsos autònoms, contractació temporal irregular (no abusiva) o (encara que no s'hagi formulat de manera explícita) també en els supòsits de personal subrogat fix que, amb posterioritat, passi a desenvolupar funcions més enllà de la unitat traspasada.¹⁸ I no hi ha res que indiqui que això hagi de canviar (perquè no hi ha res que pressioni perquè això passi). Tampoc no es pot descartar que, si la jurisprudència articula una mesura eficaç, fins i tot, podria continuar sent una resposta adequada per combatre l'abús de la contractació temporal (per exemple, delimitant-ne la durada màxima i incrementant la indemnització en cas de cobertura reglamentària de la plaça). Per tot això (i –tal com s'apuntarà més endavant– atès l'abast limitat de l'art. 15.5 de l'ET), és probable que continuï com a criteri interpretatiu en un nombre molt considerable d'aquests casos.

Arribats a aquest punt, convé fer un esment breu dels supòsits de traspàs sotmesos a la Directiva 2001/23 i la qualificació que s'ha d'atribuir al personal subrogat. A partir de la STS/SOC de 28 de gener de 2022 (rec. 3781/2020), alineant-se amb la doctrina Correia Moreira, la jurisprudència social ha acabat acceptant que se'ls ha de reconèixer la fixesa (però sotmetent-la a una condició). Això contrasta amb la solució (recent i controvertida) de la Sala Tercera del TS, que ha donat validesa a la tesi del personal subrogat que cal extingir. En efecte, en virtut de la STS/CA de 16 de gener de 2025 (rec. 4845/2022), l'Administració autonòmica (en aquest cas, la de la Comunitat Valenciana), pot, a través de decret (dictat com a resposta a la DA 8a de la Llei valenciana 17/2021), qualificar com a personal que cal extingir el personal laboral subrogat basant-se en l'art. 44 de l'ET procedent d'una empresa concessionària de contracte de gestió de servei

17. Discrepant del que apunta Jesús CRUZ VILLALÓN («La temporalidad laboral en las Administraciones públicas», *El Nacional*, 5 de març de 2024, https://www.elnacional.cat/oneconomia/es/opinion/temporalidad-laboral-en-administracions-publicas-jesus-cruz-villalon_1171477_102.html), que sosté que la sentència suposa «el fin y muerte de los indefinidos no fijos».

18. Sense perjudici del que s'exposarà posteriorment, així sembla que es desprengui del contingut de la STS/SOC de 28 de gener de 2022 (rec. 3781/2020).

públic quan aquest contracte acaba i l'Administració passa a prestar el servei directament. I, d'altra banda, entén que aquest personal que s'ha d'extingir no té la condició de treballador públic.

Sense voler entrar en aquesta disparitat d'enfocaments, l'interès per abordar l'adoptat per la Sala Quarta rau en el fet que un sector de la doctrina, *mutatis mutandis*, entén que aquesta mateixa resposta (la fixesa) hauria de ser extrapolable als casos d'abús de la temporalitat. Una síntesi breu de l'evolució d'aquest criteri fins a l'actualitat (i que s'ha desplegat en cinc fases) pot ajudar a determinar-ne l'abast:

— En una primera fase, els tribunals sostenen que, en els casos de reversió (subsumible en el concepte de *traspàs*), el personal subrogat ha de ser qualificat com a INF (per exemple, en aquest sentit, entre moltes d'altres, STSJ/SOC Castella i Lleó/Valladolid de 9 de novembre de 2011, rec. 1693/2011), però no així en un procés de privatització (STS/SOC [2] de 18 de setembre de 2014, rec. 2323/2013 i rec. 2320/2013).

— Posteriorment, la DA 26a de la Llei 3/2017, de 27 de juny, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2017 (d'ara endavant, LPGE 2017), va deixar el personal subrogat en una espècie de «llimbs jurídics» perquè, explícitament, impedia la seva qualificació com a personal INF. De manera que la impossibilitat paral·lela de reconèixer-ne la fixesa (ja que no es compleixen els principis d'accés a l'ocupació pública) deixava aquest col·lectiu «orfe de qualificació». Aquesta anomalia va ser corregida (indirectament) amb la declaració d'inconstitucionalitat per part de la STC 22/2018 de l'esmentada DA 26a.¹⁹

— El tercer episodi d'aquesta evolució s'esdevé amb la STJUE de 13 de juny de 2019 (C-317/18), Correia Moreira. Des de llavors, la qualificació com a INF (com a mínim, en la seva configuració vigent) deixa de ser possible en vista de la Directiva 2001/23. En particular, perquè entén que, en un procés de reversió pública, no es pot exigir als treballadors afectats que, per una banda, se sotmetin a un procediment públic de selecció i, per una altra, que quedin obligats per un nou vincle amb el cessionari.²⁰

I això, a més a més, s'erigeix en l'element que invalida la solució recent adoptada per la Sala Tercera del TS en la sentència de 16 de gener de 2025 (rec. 4845/2022) en optar per la figura del personal subrogat que cal extingir. Especialment perquè, d'acord amb l'apt. 1 de la DA 8a de la Llei valenciana 17/2021, la legalitat de la qual s'estava qüestionant, «l'adquisició per part d'aquest personal

19. De totes maneres, la reacció del TC no va impedir que un sector de la doctrina (laboral i administrativa) i de la jurisdicció administrativa continués defensant (polèmicament) altres opcions interpretatives: personal subrogat o personal amb manteniment de la classe de contracte que tenia anteriorment a la cessió (de durada indefinida, fixa o temporal), però amb «plaça que cal extingir».

20. De fet, durant la vigència de la DA 26a de l'LPGE 2017, la STSJ/SOC País Basc de 5 de juny de 2018 (rec. 1042/2018) entén que en un procés de reversió i en nom de la necessitat de preservar les condicions laborals, la qualificació no hauria de ser «indefinita no fixa», sinó «indefinita».

de la condició plena de personal estatutari només es pot fer mitjançant la superació dels processos normativament establerts per a això i respectant els principis constitucionals i legals aplicables». Aquesta literalitat, com és fàcil d'advertir, és manifestament contrària al que exigeix el TJUE en l'assumpte Correia Moreira. En canvi, el TS afirma:

«L'efecte de la successió d'empreses que s'ha produït i que, en virtut de la DA 8a de la Llei valenciana 17/2021 i d'acord amb aquesta Llei, regula el Decret 22/2018, és, des del punt de vista de la relació laboral, el de la continuïtat i, per tant i en contra del que diu l'apel·lant, el de l'estabilitat en la mateixa relació laboral, ja que només s'acaba si operen causes legalment establertes, exactament igual que abans de la subrogació. En definitiva, com que no s'ha de sotmetre el personal afectat a cap requisit per gaudir de continuïtat, i s'ha de mantenir en els mateixos termes la seva relació contractual des del punt de vista dels drets i els deures, no cal parlar d'infracció de l'art. 44 de l'ET ni de la Directiva 2001/23/CE en la interpretació que li ha donat el Tribunal de Justícia. Tampoc no s'ha creat cap categoria de personal públic, ja que la precisió *que s'ha d'extingir* no té més rellevància que la que les vacants que es produeixen les ha de proveir personal estatutari i d'acord amb el seu estatut marc, de manera que no hi ha infracció tampoc ni de l'art. 8 de l'EBEP ni de l'art. 149.1a i 7a de la CE. Som, així doncs, davant d'un personal laboral de la Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública que es distingeix perquè procedeix de la subrogació per part d'aquesta en els contractes laborals subscrits en el seu moment per Ribera Salud».²¹

Sobre aquesta fonamentació, d'acord amb el criteri més recent de la Sala Social de l'Alt Tribunal, posteriorment es farà una acotació crítica.

— Tot i el criteri de la Unió que s'ha exposat abans, en un primer instant, la Sala Quarta del TS es va mostrar contrària a acceptar-lo i, directament, el va obviar. En la STS/SOC de 10 de juny de 2021 (rec. 4926/2018) entén que, en un procés de reversió en què l'art. 44 de l'ET és aplicable, s'ha de rebutjar el reconeixement de la condició d'indefinida a la treballadora demandant i s'ha de substituir per la de personal INF per assegurar els principis d'igualtat, mèrit i capacitat en l'ocupació pública exigits per l'art. 103.2 de la CE.²² No obstant això, en aques-

21. Un comentari crític a aquesta 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 de l'autor, febrer 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/>.

22. Recull aquesta doctrina (i també les resolucions del TSJ/SOC Navarra que s'esmenten posteriorment) la STS/SOC Galícia de 8 de juny de 2021 (rec. 3865/2020). En la doctrina judicial, la STS/SOC Galícia de 30 de juny de 2021 (rec. 4244/2020) com a resposta a una acció declarativa en la qual se sol·licita la fixesa i es confirma el criteri de la instància, entén que «la solució de la controvèrsia ha de donar lloc a confirmar la sentència d'instància, ja que la Sala estima que la condició de fixa de l'empresa (indefinita i no temporal) que conclou la magistrada d'instància en el FJ [fonament jurídic] 2n d'acord amb l'art. 15.1.a) de l'ET és equiparable a la d'indefinida no fixa en l'àmbit del sector públic, o indefinit subrogat, com proposa algun sector de la doctrina, i no es pot dir que aquesta circumstància indiqui que es quedi en pitjor condició que un treballador indefinit en empresa privada, els uns i els altres poden ser cessats per causes objectives, i, com que s'ha sotmès, en aquest cas, el treballador a un procés públic de selecció, a més, amb una rebaixa del salari i una modificació evident de les condicions laborals, el que no s'acredita en aquest cas, només consta una oferta d'ocupació pública de la qual es desconeixen més circumstàncies». I rebutjant explícitament l'aplicació de la doctrina Correia Moreira, STS/SOC Navarra 1, (3) de 8 i de 15 d'octubre de 2020 (rec. 184/2020, rec. 183/2020, rec. 189/2020,

ta fase, la renúncia a acceptar el criteri europeu va ser unànime. Per exemple, la SAN de 26 d'octubre de 2021 (rec. 152/2021), aplicant la doctrina Correia Moreira, va argumentar que, en activitats intensives en mà d'obra en el sector públic, la superació d'un procés selectiu deixava de ser exigible si s'havia assumit una part essencial de la plantilla (criteri que sosté sense entrar a valorar quina qualificació jurídica s'havia de donar a aquestes relacions).

— Finalment, com a últim estadi, la Sala Quarta s'ha acabat alineant amb el criteri europeu a través de la STS/SOC de 28 de gener de 2022 (rec. 3781/2020). En aquesta resolució del Ple, ja no recorre a la qualificació d'INF, advocant per una fixesa condicionada (és a dir, sempre que la persona es quedi a la unitat transmesa). El cas es refereix a una reinternaltzació del servei d'atenció domiciliària de l'Ajuntament de Pamplona. En concret, cassant la STSJ/SOC Navarra de 8 d'octubre de 2020 (rec. 189/2020) recorreguda (i confirmant el criteri de la instància), fonamenta el canvi de criteri a partir dels elements següents (que s'exposen de manera sintetitzada):

«Tant el mateix concepte de subrogació quant a la seva regulació, incloent-hi a l'empara de normes de la Unió Europea, exigeixen que el nou ocupador se subrogui en les relacions laborals de caràcter fix sense alterar aquesta condició [...]. La categoria de personal INF és inadequada per resoldre els conflictes eventuals entre la conclusió anterior i les exigències constitucionals sobre accés a l'ocupació pública respectant uns principis determinats».

I, amb relació a aquesta segona consideració, afegeix que això és així especialment perquè

«[...] la categoria de personal INF sorgeix per explicitar les conseqüències derivades de conductes infractores prèvies [...]. Tanmateix, en el nostre cas, no hi ha cap infracció de normes que es pugui solucionar mitjançant l'aplicació de la qualitat de personal INF».

«[...] la categoria de personal INF resol un conflicte entre dos blocs normatius de caràcter intern: el de les regles sobre accés a l'ocupació pública i el de les conseqüències dels incompliments en matèria de contractació temporal. Al contrari, el que aquí es planteja és la manera com ha de jugar un conjunt de regles incorporades a una directiva de la Unió Europea i les ressenyades sobre accés a l'ocupació pública. La "interpretació d'acord" amb el nostre ordenament, per concordar-lo amb les exigències derivades de la primacia del dret eurocomunitari (art. 4. *bis* de la Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del poder judicial) està ara en joc».

«Conseqüència principal que un contracte pertanyi a la condició de personal INF és que la plaça ocupada per la persona contractada ha de ser convocada a concurs públic».

rec. 190/2020 i rec. 198/2020), en un supòsit de reversió per l'Ajuntament de Pamplona del servei d'assistència domiciliària. Rebutjant també la fixesa, STSJ/SOC Andalusia/Sevilla de 20 de maig de 2021 (rec. 3378/2019).

I això no és favorable per a algú que ja tenia un contracte indefinit.

D'altra banda (en una fase posterior de la seva fonamentació), tot i que la reversió es produeix abans de l'LPGE 2017 i de la Llei 6/2018, de 3 de juliol, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2018 (d'ara endavant, LPGE 2018) i, com s'ha exposat, la STC 22/2018 havia derogat parcialment la DA 26a de la primera de les lleis, això no és un obstacle (segons el parer del TS) per apostar per la fixesa. De fet, la literalitat de l'art. 130.3 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic, per la qual es transposen a l'ordenament jurídic espanyol les directives del Parlament Europeu i del Consell 2014/23/UE i 2014/24/UE, de 26 de febrer de 2014 (que tampoc no és aplicable per motius temporals), ratifica també aquest criteri. En qualsevol cas, la sentència afegeix tres consideracions rellevants (i que es recullen íntegrament pel valor aclaridor que tenen):

«A) En els fets provats s'afirma que la treballadora demandant té una antiguitat reconeguda de juliol de 2016 i que l'Ajuntament assumeix la gestió directa del servei amb data 1 de març següent. Aquesta dada serveix per advertir que, quan es consideri (i acreditati) que hi ha pogut haver una incorporació fraudulenta com a personal fix a una empresa la plantilla de la qual es preveia que s'acabaria integrant en l'Administració (cosa que no ha passat), ha de quedar oberta la possibilitat d'activar els ressorts necessaris per privar d'eficàcia aquesta maniobra injusta.

B) Aquest litigi sorgeix com a conseqüència que l'Ajuntament va comunicar expressament a l'actora que s'incorporava com a “personal laboral INF fins que es proveeixi la plaça de manera reglamentària o s'amortitzi”. La solució que he donat pacifica el conflicte existent actualment. Tot i així, cal advertir que no tanquem la possibilitat que la dinàmica de la relació laboral reobri el debat sobre l'abast de la fixesa respectada. Perquè té tot el sentit mentre el desenvolupament de les funcions estigui adscrit o relacionat amb la unitat productiva que es va transmetre, però perd el fonament i la finalitat en el moment en què ja no sigui així. La fixesa no està adquirida incondicionalment en tots els àmbits de l'ocupadora, sinó funcionalment limitada a l'objecte de la transmissió, i sense perjudici que hi pugui haver vicissituds que no ens correspon ara aventurar.

C) La impugnació al recurs invoca el tenor de la Llei foral 2/2018. D'acord amb l'art. 67.4, “en cas que una Administració pública decideixi prestar directament un servei que fins ara l'havia prestat un operador econòmic, està obligada a la subrogació del personal que el prestava, que s'ha de mantenir en el lloc de feina fins que les places siguin objecte de cobertura mitjançant la normativa de funció pública que sigui aplicable”. Es tracta, per descomptat, de previsió que no es podia aplicar en la sentència referencial tant per raons cronològiques com territorials. En qualsevol cas, diguem que, a l'efecte de la contradicció, aquesta dada no és rellevant, ja que la identitat dels fonaments (art. 219.1 de la Llei reguladora de la jurisdicció social) no es refereix a les normes aplicades per les sentències, sinó a la base de les pretensions. A més, com que el que està en qüestió és la manera com interacciona el dret de la Unió Europea amb l'intern, a aquests efectes, és igual que concorri una norma estatal o una altra autonòmica (sense que calgui ara endinsar-se en qüestions competencials)».

En definitiva, en declarar aquesta «fixesa condicionada» (o, si es prefereix, una qualificació d'INF «subjacent» en cas que la persona, posteriorment, es mogui de la unitat transmesa), la Sala Quarta intenta evitar el debat sobre la possible inconstitucionalitat d'aquest criteri (i, alhora, sense fer-ho explícit, accepta el principi de primacia del dret de la Unió respecte del dret intern, incloent-hi la CE). Per això, si un sector de la doctrina ha entès que, si en els casos de traspàs, l'aplicació de la Directiva 2001/23 pot imposar la fixesa, en els d'abús de la temporalitat, la Directiva 1999/70 també ho podria exigir. Aquest punt serà objecte d'anàlisi més endavant, a propòsit de l'estudi de la STJUE de 13 de juny de 2024 (Generalitat de Catalunya).

D'acord amb el que s'ha exposat, és evident que la posició de la Sala Tercera quan aposta per la tesi del personal subrogat situa aquesta controvèrsia altra vegada en un estadi d'alta volatilitat (de manera que és possible que es produeixin nous episodis en un futur no gaire llunyà).

En qualsevol cas, en la jurisdicció social, la fixesa condicionada ha sigut plenament assumida i ja és un criteri consolidat, i el seu abast, de resultes de la casuística associada a aquests traspassos, ha sigut progressivament perfilat:

— En primer lloc, la doctrina judicial entén que, si ja s'ha declarat la condició d'INF per sentència judicial en un supòsit de reversió, l'efecte de cosa jutjada impedeix que se'n pugui declarar posteriorment la fixesa.²³ Tot i que és una qüestió que encara no s'ha plantejat en cassació, sembla que aquest criteri hauria de caducar si la situació s'allarga excessivament a partir d'aquest instant.²⁴ Especialment, perquè (com recull Alexandre PAZOS PÉREZ)²⁵ el TJUE (sentències de 16 de març de 2006, C-234/04, Kapferer, apt. 22; i de 3 de setembre de 2009, C-2/08, Fallimento Olimpiclub, apt. 24) ha afirmat el següent:

«A falta de normativa comunitària en la matèria, el sistema d'aplicació del principi de força de cosa jutjada es regeix per l'ordenament jurídic dels estats membres, en virtut del principi d'autonomia processal que tenen. No obstant això, no ha de ser menys favorable que la normativa corresponent a reclamacions similars de caràcter intern (principi d'equivalència) i no ha d'estar articulada de manera que en la pràctica sigui impossible l'exercici dels drets conferits per l'ordenament jurídic comunitari (principi d'efectivitat)».

— En segon lloc, com ha establert la doctrina jurisprudencial (STS/SOC 17 de setembre de 2020, rec. 154/2018), si a l'empresa cedent (que pertany al sector

23. Es manifesta en aquest sentit, les STSJ/SOC Aragó de 28 de març de 2022 (rec. 117/2022); i de 6 de novembre de 2023 (rec. 637/2023). En aquesta última sentència (després d'una argumentació extensa) s'afirma: «Existint un pronunciament judicial ferm sobre la naturalesa jurídica de la relació contractual de la treballadora com a indefinida no fixa, i com que en el procediment anterior es va debatre precisament aquest punt, desplega efectes l'institut de la cosa jutjada i no cal tornar a analitzar aquesta qüestió».

24. STSJ/SOC Galícia de 17 de febrer 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.

públic) ja es tenia la condició d'INF, en produir-se un traspàs segons el que preveu (o *ex*) en l'art. 44 de l'ET, es manté aquesta condició (i no la de «fix»).²⁶ Això implica, en conseqüència, que aquest personal ha de ser objecte del procés d'estabilització i consolidació (STSJ/SOC Madrid de 23 de maig de 2022, rec. 31/2022). En canvi, com apunta la STSJ/SOC Aragó de 10 d'octubre de 2022 (rec. 735/2022), l'assignació de la plaça ocupada per una persona subrogada després de la reversió, en virtut de la convocatòria a plaça funcional, no constitueix una causa legal d'extinció del seu contracte i, correlativament, s'ha d'entendre que el cessament s'ha produït sense causa i que constitueix un acomiadament improcedent.²⁷ Ara bé, la fixesa (condicionada) sí que s'ha de declarar en cas que la persona treballadora mantingui una relació temporal il·lícita en la cessonària (STSJ Galícia de 19 de desembre de 2024, rec. 144/2023).

— I, en tercer lloc, també s'ha rebutjat que, d'una banda, aquesta declaració de fixesa (condicionada) sigui aplicable als supòsits de cessió il·legal (lògicament, perquè no és aplicable la Directiva 2001/23),²⁸ i, de l'altra (pel mateix motiu), que l'assumpte Correia Moreira sigui un criteri interpretatiu aplicable als supòsits de temporalitat abusiva.²⁹

No obstant això (com ja he esmentat, i avançant un aspecte del qual es tractarà posteriorment), l'admissió de la fixesa en aquests casos (amb el difícil encaix constitucional i legal) qüestiona la coherència de la doctrina que, sobre la base dels principis d'accés a l'ocupació pública, rebutja aquesta mateixa qualificació en els casos de vulneració de la clàusula 5a de la Directiva 1999/70. És possible que el seu caràcter condicionat sigui l'única cosa que permeti mantenir-ne la idoneïtat (tot i que poc ortodox, és possible que sigui l'única manera de *surfejar* entre els principis constitucionals d'accés a l'ocupació pública i la primacia del dret de la Unió).³⁰

En definitiva (i per concloure aquest extens epígraf), la incertesa al voltant de la condició de personal INF continua sent molt superior a la que caldria.

26. Criteri que segueix la STS/SOC de 8 de febrer de 2022 (rec. 5070/2018). Segueix aquesta doctrina, STSJ/SOC Cantàbria de 26 de març de 2021 (rec. 80/2021); Madrid de 19 de febrer de 2024 (rec. 420/2023).

27. Vegeu, també, les STSJ/SOC Galícia de 28 de juny de 2022 (rec. 2405/2022), i de 26 d'octubre de 2022 (rec. 3591/2022).

28. STS/SOC de 8 de febrer de 2022 (rec. 5070/2018) i de 23 de juny de 2022 (rec. 4053/2021), i STSJ/SOC País Basc de 21 de juny de 2022 (rec. 789/2022).

29. La STSJ/SOC Madrid de 24 de febrer de 2023 (rec. 1184/2022) entén que la doctrina Correia Moreira (i que permet declarar la fixesa en el cas de subrogació d'empresa) no és extensible als casos de contractació temporal successiva directa per part de l'Administració pública. En termes similars, STSJ/SOC Madrid de 23 de febrer de 2023 (rec. 496/2022); de 9 de juny de 2023 (rec. 162/2023); de 29 de setembre de 2023 (rec. 127/2023), i de 15 de febrer de 2024 (rec. 824/2023).

30. En qualsevol cas, aquest caràcter condicional també planteja dubtes des del punt de vista de la mateixa Directiva 2001/23. La fixesa es perd si es produeixen «vicissituds» que fan que es desenvolupin funcions més enllà de la unitat productiva objecte del traspàs. En conseqüència, en la mesura que la condició d'INF es pugui acabar recuperant, es podria entendre que, en el fons, roman latent o letàrgica. I, per aquest motiu, es podria concloure que no acaba de respondre's al mandat europeu derivat de la Directiva 2001/23, perquè (tot i que no s'exigeix una equiparació amb el personal de la cessonària) és obvi que hi ha una devaluació respecte de la situació anterior al traspàs (cosa que obliga la persona subrogada a quedar-se immòbil si no vol perdre la seva condició i veure's sotmesa als efectes propis de la figura d'INF).

1.1.1.2. A propòsit de la indemnització per cobertura reglamentària de la plaça En l'assumpte UNED també es tracta de l'adequació de la indemnització taxada de vint dies per any treballat (amb el límit d'una anualitat) per l'extinció derivada de la cobertura reglamentària de la plaça del personal INF. I, de manera explícita, el TJUE (de la mateixa manera que amb la qualificació d'INF) també la rebutja com a mesura equivalent.

Tot i que l'acord marc no estableix sancions específiques en cas que es constati l'existència d'abusos, la sentència, sobre la base d'un criteri molt consolidat, recorda que s'han d'establir (apt. 103) «mesures que no només han de ser proporcionades, sinó també prou efectives i dissuasives per garantir la plena eficàcia de les normes adoptades d'acord amb l'acord marc». I també reitera (apt. 104) que, quan hi ha hagut un abús, s'ha d'aplicar alguna mesura que

«presenti garanties de protecció dels treballadors efectives i equivalents, amb l'objectiu de sancionar degudament aquest abús i eliminar les conseqüències de l'incompliment del dret de la Unió».

Aquests arguments ens porten a la sentència UNED (seguint l'empremta del que s'exposava en IMIDRA), que afirma (apt. 106 a 108) que abonar aquesta compensació no s'ajusta al mandat europeu perquè

«aquest abonament sembla que és independent de qualsevol consideració relativa al caràcter legítim o abús de la utilització de contractes de durada determinada». Per això conclou que «no sembla que constitueixi, per ella mateixa, una mesura prou efectiva i dissuasiva per garantir la plena eficàcia de les normes adoptades d'acord amb l'acord marc».

Aquesta conclusió és coherent amb el criteri europeu que s'havia dictat fins aquell moment. Des de l'assumpte de Diego Porras 2 (sentència de 21 de novembre de 2018, C-619/17), era evident que un règim compensatori articulat a partir d'aquests paràmetres estava lluny del llindar mínim exigít. En efecte, en aquest cas, el TJUE ja va rebutjar que la indemnització de l'art. 49.1.c de l'ET (dotze dies de salari per any treballat en cas de compliment del termini d'alguns contractes temporals) fos una mesura per combatre l'abús de la temporalitat, perquè, fent servir la mateixa literalitat que ara, el seu «abonament sembla ser independent de qualsevol consideració relativa al caràcter lícit o abús de l'ús de contractes de durada determinada». Aquesta argumentació va ser important, no només perquè, llavors (en suma, STS/SOC de 10 de maig de 2019, rec. 16/2018), va excloure que el personal interí (per substitució i per vacant) percebi aquesta indemnització, sinó perquè ja qüestionava la suficiència de la percebuda pel personal INF en cobrir-se reglamentàriament la plaça. Així és: partint de la base que es pot adquirir aquesta condició per diversos motius heterogenis (recordeu el que s'ha

exposat amb anterioritat), ja era clar que la indemnització de vint dies per any de servei no podia ser una mesura adequada, perquè, com ha posat de manifest el TJUE, es percep amb independència de l'origen abusiu o no d'aquesta qualificació.

1.1.1.3. A propòsit dels processos de consolidació com a mesura per combatre l'abús

La sentència UNED també dona resposta a la qüestió de si la clàusula 5a s'oposa a una normativa nacional que estableix la convocatòria de processos de consolidació de l'ocupació temporal mitjançant convocatòries públiques per a la cobertura de les places ocupades per treballadors temporals, entre els quals els treballadors INF. De nou, té una resposta afirmativa (perquè és contrària al dret de la Unió), perquè la previsió d'aquestes convocatòries (apt. 117) no exigeix els estats d'establir mecanismes sancionadors de l'abús, especialment, quan aquests processos, el resultat dels quals és, a més, incert, també estan oberts, en general, als candidats que no han sigut víctimes d'aquest abús.

En el cas espanyol, la sentència conclou que no es compleix aquesta exigència perquè (apt. 118 i 119) aquests processos són independents de qualsevol consideració a l'abús de la temporalitat (per això no es pot qualificar com una mesura adequada per sancionar-lo ni per eliminar-ne les conseqüències). I ho són perquè

«en primer lloc, els procediments de consolidació d'ocupació són un intent del legislador de reduir l'ús successiu de contractacions temporals en les administracions públiques nacionals, sense que per això calgui renunciar a l'observança, en aquests procediments, dels principis d'igualtat, lliure concurrència, publicitat, mèrit i capacitat. En segon lloc, els treballadors indefinits no fixos poden perdre la feina si no superen les proves corresponents. En tercer lloc, en el cas d'extinció del contracte INF, aquests treballadors tenen dret a una indemnització taxada corresponent a vint dies de salari per cada any treballat, amb el límit d'una anualitat de salari».

D'això s'infereix que (apt. 120) aquestes convocatòries no són adequades per «sancionar degudament l'ús abusiu de successives relacions laborals indefinides no fixes i, per tant, eliminar les conseqüències de l'incompliment del dret de la Unió».

1.1.1.4. A propòsit de la fixesa com a mesura per combatre l'abús

Arribats a aquest estadi i davant la inadequació de totes les mesures anteriors, el TJUE tracta la qüestió relativa a la fixesa. Això és, si podria ser una mesura equivalent, tot i que aquesta conversió sigui contrària als art. 23.2 i 103.3 de la Constitució espanyola (d'ara endavant, CE), tal com els ha interpretat el TS (excepte els casos de reversió *ex art. 44 de l'ET* i amb les condicions exposades anteriorment).

Sobre això, el TJUE entén (reproduint-ne els seus termes) que «podria constituir» una mesura. Com ha exposat diverses vegades, el punt de partida és que (apt. 124) «la clàusula 5a de l'acord marc no imposa als estats membres l'obligació de convertir en contractes per temps indefinit els contractes laborals de durada determinada ni [...] enuncia sancions específiques en cas que es comprovi que existeixen abusos». Però, alhora, també reitera (apt. 125 a 128) que, entre les mesures per prevenir l'abús, la fixesa n'és una, «en ser l'estabilitat laboral que ofereixen aquestes últimes el principal factor de protecció dels treballadors». De manera que, quan s'ha produït un abús, «és indispensable poder aplicar alguna mesura per tal de sancionar degudament aquest abús i eliminar les conseqüències de la infracció». Així doncs, si una normativa interna prohibeix la conversió a fix, s'ha de preveure «una altra mesura efectiva per evitar i, si escau, sancionar l'ús abusiu de successius contractes de durada determinada». I en cas que es prevegi, el TJUE entén que seria una mesura que «sanciona efectivament aquest ús abusiu i, per tant, s'ha de considerar d'acord amb la clàusula 5a de l'acord marc».

Amb relació a la restricció per declarar aquesta fixesa que es deriva dels principis institucionals d'igualtat, mèrit i capacitat, la sentència UNED recorda (apt. 129 i 135) que la clàusula tan reiterada no és, des del punt de vista del contingut, incondicional i prou precisa perquè un particular la pugui invocar davant d'un tribunal nacional; i tampoc no és possible determinar prou la protecció mínima que caldria aplicar en qualsevol cas. No obstant això, a partir de la seva doctrina consolidada, afirma que l'exigència de la interpretació conforme obliga els organismes jurisdiccionals nacionals a modificar, en cas que sigui necessari, la seva jurisprudència reiterada si es basa en una interpretació del dret intern incompatible amb els objectius d'una directiva. Per tant, el tribunal nacional no pot considerar vàlidament que estigui impossibilitat per interpretar una norma nacional d'acord amb el dret de la Unió pel mer fet que, de manera reiterada, s'hagi interpretat aquesta norma en un sentit incompatible amb aquest dret. En conseqüència, conclou (apt. 136) que, en cas que un organisme remitent estimi que no hi ha cap mesura efectiva per evitar i, si escau, sancionar l'abús, «la conversió d'aquests contractes en una relació laboral de durada indefinida podria constituir aquesta mesura». I, a continuació, recorda (apt. 137) que, si calgués, l'organisme remitent hauria de modificar la jurisprudència del TS «si es basa en una interpretació de les disposicions de la Constitució incompatible amb els objectius de la Directiva 1999/70 i, en particular, de la clàusula 5a de l'acord marc».

1.1.2. Reaccions a la sentència de 22 de febrer de 2024 (i doctrina connexa)

Les reaccions a l'assumpte UNED no es van fer esperar, tot i que amb resultats ambivalents (tant pel que fa a la fixesa com a la indemnització, i tant en la juris-

dicció social com en la contenciosa). A continuació, s'exposen, diferenciant entre totes dues jurisdiccions.

1.1.2.1. Reaccions en la jurisdicció social

En l'àmbit laboral (i com s'ha apuntat a l'inici d'aquest assaig), la Sala Quarta, a través del servei de premsa del Consell General del Poder Judicial (en una nota amb data 7 de març de 2024),³¹ es va afanyar a anunciar la formulació d'una nova qüestió prejudicial.

El que és curiós del cas és que, en estar sotmesa a debat la qüestió relativa a la fixesa i havent-se anunciat la formulació d'una qüestió prejudicial, a l'Alt Tribunal en dues resolucions posteriors (sentències de 17 i de 29 d'abril de 2024, rec. 853/2021 i rec. 4962/2022) se li *escapés, obiter dicta*, que «de la STJUE de 22 de febrer de 2024 recent [...] no es deriva, en cap cas, la necessitat de conversió judicial automàtica dels treballadors INF en fixos que, com ja s'ha vist, és una cosa incompatible amb el sistema espanyol d'autoorganització de la seva mateixa Administració pública –que es basa en els principis d'igualtat, capacitat i mèrit en l'accés a la funció pública– i que s'ha aplicat tant als funcionaris públics com als contractats laboralment».

El contingut de les qüestions prejudicials es va donar a conèixer unes setmanes després, a través de la interlocutòria del TS de 30 de maig de 2024 (rec. 5544/2023, assumpte Obadal). Sintetitzant-lo, l'Alt Tribunal pregunta si, en cas que el TJUE entengui que els principis d'accés a l'ocupació pública impedeixen la qualificació de fixesa, és possible fer complir la clàusula 5a de la Directiva 1999/70 si es reconeix una indemnització dissuasiva, prenent com a referència els paràmetres per calcular l'acomiadament improcedent (és a dir, trenta-tres dies per any, amb un màxim de vint-i-quatre mensualitats). En concret, les qüestions formulades són les següents:

«1. Principal. S'oposa a la clàusula 5a de l'acord marc la doctrina jurisprudencial que, defensant els principis d'igualtat, mèrit, capacitat i no-discriminació en la lliure circulació de treballadors, nega el reconeixement de la condició de treballadors fixos del sector públic als treballadors INF?

2. Subsidiària. Si la resposta a la pregunta anterior és afirmativa: el reconeixement d'una indemnització dissuasiva al treballador INF en el moment de l'extinció de la seva relació laboral es pot considerar una mesura adequada per prevenir i, si escau, sancionar els abusos derivats de l'ús successiu de contractes temporals en el sector públic d'acord amb la clàusula 5a de l'acord marc?».³²

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

32. Per a una anàlisi crítica, 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, p. 115-118.

De manera que, si aquesta proposta prospera, l'extinció per cobertura reglamentària de la plaça del personal INF genera dues compensacions diferenciades en funció de l'origen d'aquesta qualificació. En els casos d'abús de la temporalitat, arribaria fins als trenta-tres dies esmentats; en la resta (temporalitat il·lícita, cessió il·legal, etc.), es mantindria en els vint dies.

En espera de la resolució d'aquesta nova interpel·lació al TJUE (assumint que n'ha rebutjat la tramitació mitjançant el procediment accelerat),³³ els organismes jurisdiccionals socials han mantingut posicions certament enfrontades pel que fa a la fixesa.

Per entendre aquest debat, cal recordar que la jurisprudència social ha reiterat (entre d'altres, la sentència de 25 de novembre de 2021, rec. 2337/2020) que la superació d'un procés de selecció per a la contractació temporal no suposa que, si el contracte temporal és fraudulent, el treballador assoleixi la condició de fix.³⁴

Tanmateix, també ha conclòs (sentència de 16 de novembre de 2021, rec. 3245/2019) que la fixesa sí que és possible en alguns casos. En concret, si el procés de selecció ha estat per a una plaça fixa i, malgrat que s'hagi superat, no s'ha obtingut (cosa que dona lloc als anomenats *aprovats sense plaça*) i, posteriorment, s'ha produït una relació temporal abusiva.³⁵

Tanmateix, la Sala Quarta (sentència de 8 de novembre de 2023, rec. 3499/2022) ha establert algunes restriccions a l'abast d'aquest criteri (conegut com *doctrina AENA*, pel nom de l'ocupadora del primer cas en què es va aplicar): ha entès que hi és aplicable, tret que, expressament, les bases de la convocatòria estableixin que no es pot declarar la superació del procés selectiu per part d'un nombre superior d'aspirants a les places convocades. Si passa això, un abús posterior de la temporalitat comporta que la relació sigui qualificada com a INF (i no com a fixa).³⁶

No obstant això, aquest no és un enfocament pacífic i la doctrina judicial manté un debat amb la Sala Quarta del TS. El TSJ de Madrid (i també el TSJ del País

33. A través de la interlocutòria de 4 de setembre de 2024, el TJUE ha rebutjat la sol·licitud de la Sala Social del TS del procediment «accelerat» per a l'assumpte Obadal (tot i que afirma que «hi donarà prioritat»).

34. Resolució que, d'altra banda, resumeix la doctrina precedent. Seguint aquesta nova interpretació, STS/SOC (4) de 24 de novembre de 2021 (rec. 2341/2020, rec. 4279/2020 i rec. 4280/2020); d'1 i de 2 de desembre de 2021 (rec. 1723/2020 i rec. 4279/2020); d'11 i de 12 de gener de 2022 (rec. 110/2020 i rec. 4915/2019); de 10 de maig de 2022 (rec. 375/2021); de 6 i de 14 de juny de 2023 (rec. 2494/2020 i rec. 2527/2020); de 20 de juny de 2023 (rec. 880/2021); de 4 de juliol de 2023 (rec. 259/2021); de 13 i (2) de 27 de setembre de 2023 (rec. 2865/2020, rec. 3920/2020 i rec. 3830/2020), i de 2, de 4, de 27, de 30 i de 31 d'octubre de 2023 (rec. 1212/2021, rec. 1224/2021, rec. 4461/2021, rec. 1967/2021 i rec. 2027/2021). I amb relació a la insuficiència del procés selectiu en el cas d'interins per vacant, vegeu també la STS/SOC de 25 de novembre de 2021 (rec. 3951/2019).

35. Vegeu sobre aquesta qüestió STS/SOC Madrid de 18 d'octubre de 2024 (rec. 377/2024).

36. La STS/SOC Galícia de 28 de juny 2023 (rec. 338/2022) també aplica la doctrina AENA, en declarar la fixesa en un supòsit de la Corporació de Ràdio i Televisió de Galícia, en haver superat el procés selectiu per a la cobertura de places fixes, amb l'únic obstacle de no haver obtingut plaça atès el nombre de les convocades. En concret, afirma «aquí es produeixen les quatre circumstàncies que permeten la declaració de fixesa en casos com el present: a) superació dels requisits exigits en un procés selectiu per a personal fix. No es pot obtenir una d'aquestes places, únicament per la inexistència d'un nombre de places suficients per a totes les persones que van complir les exigències previstes; b) integració, com a conseqüència de la participació en aquest procés selectiu per a personal fix, en una llista de contractació; c) contractació temporal posterior fruit d'una crida derivada de la integració en aquesta llista; d) el caràcter fraudulent d'aquesta contractació temporal». Seguint aquest raonament i tenint en compte el criteri del TJUE en l'assumpte UNED, les STS/SOC Galícia (2) d'11 de març de 2024 (rec. 3237/2022 i rec. 3584/2022).

Basc)³⁷ ha sostingut que aquest criteri, en virtut de la doctrina UNED recent, no es pot mantenir i, per tant, s'ha de declarar la relació fixa.³⁸ En concret (en una citació extensa, però particularment il·lustrativa), afirma que

«la resposta donada pel tribunal comunitari en la sentència de 22 de febrer de 2024 establia un nou marc de referència que feia necessari un nou acostament a la qüestió sota els postulats continguts en aquesta resolució. Com a fruit d'aquesta reconsideració, la ponderació dels diferents interessos i drets legítims afectats va fer que féssim prevaler el dret a l'estabilitat en l'ocupació que, segons doctrina comunitària reiterada, l'acord marc de la CES, la UNICE i el CEEP sobre l'ocupació de durada determinada concep com a component primordial de la protecció dels treballadors. I això tenint en compte tres elements fonamentals: 1r) el grau de sacrifici del dret a la igualtat en l'accés a l'ocupació pública laboral de caràcter fix, en respectar-se, com a mínim en les línies bàsiques, els principis d'igualtat, mèrit i capacitat i el mandat de publicitat pel que fa a les circumstàncies singulars descrites anteriorment; 2n) la rellevància de la satisfacció del dret a l'estabilitat en la feina amb la qual entra en conflicte, tant en l'ordenament comunitari com en el constitucional (art. 35.1 de la norma fonamental); 3r) el pas del temps i la manca de mesures adequades per resoldre de manera eficaç els problemes generats pel frau en la contractació temporal per part de les administracions públiques, que ha fet prolongar una construcció jurisprudencial elaborada fa més de trenta-cinc anys amb vocació transitòria, de manera que és perfectament factible que un treballador que ha superat la fase d'oposició per obtenir una plaça fixa de la seva categoria i que ha continuat prestant serveis en el mateix lloc durant un període molt prolongat a plena satisfacció segueixi amb un estatus de temporalitat en el moment de passar a la jubilació sense cap gravamen per a qui va actuar de manera abusiva i fraudulenta. Davant les consideracions precedents, vam entendre que no podien prevaler al·legacions genèriques sobre el respecte als principis d'igualtat, mèrit i capacitat que, en vista de la doctrina recent del TJUE i de les circumstàncies concurrents concretes, no són suficients per rebutjar la declaració de fixesa postulada, mesura que, d'acord amb aquesta secció, no només està justificada, sinó que és l'única que es revela idònia i proporcionada

37. Sentències de 23 d'abril de 2024 (rec. 2427/2023), de 30 de maig de 2024 (rec. 296/2024) i de 16 de juliol de 2024 (rec. 582/2024).

38. STSJ/SOC Madrid de 27 de setembre de 2024 (rec. 408/2024), seguint el raonament de la STSJ/SOC Madrid de 10 de maig de 2024 (rec. 1002/2023). Resolució que, en un supòsit en què el treballador no havia superat el procés per a la cobertura de places laborals de caràcter fix en el qual va participar, sinó només la fase d'oposició, estableix: «A) Som davant d'un treballador que: 1r) des de l'any 2002 presta serveis en condicions de temporalitat fraudulenta i abusiva apreciades per aquesta sala en sentència ferma; 2n) ha superat les proves selectives per accedir a una plaça fixa i que, simplement, perquè se n'ha convocat un nombre reduït (certament insuficient en vista de la prolongació de la temporalitat en el contracte de l'actor), no obté la fixesa malgrat que hi ha concorregut en igualtat d'oportunitats amb altres treballadors i que ha superat les proves que se li van plantejar; 3r) des que l'any 2007 va superar aquestes proves acreditant el seu mèrit i capacitat per ocupar la plaça que ocupa manté un estatus de temporalitat permanent i injustificada, sense que s'hi vegi una solució en el temps, sense que hi hagi constància que des de llavors s'han efectuat noves convocatòries de places fixes de la seva categoria. B) Això ens permet entendre que s'ha satisfet sobre manera el principi d'igualtat, atès el caràcter obert de la convocatòria, en la qual va participar l'actor, per a la cobertura de places fixes, a la qual van poder aspirar totes les persones que reuneixen els requisits establerts en les bases, i que es va desenvolupar respectant els principis de mèrit i capacitat, valors que van ser avaluats positivament en el cas del demandant. Recordem, novament, que l'actor ha sigut objecte de l'abús en la contractació temporal tal com posa en evidència el seu reconeixement previ com a treballador INF sobre la qual ja hem reflexionat en resoldre l'excepció de cosa jutjada. C) No podem confondre el que entén com a "aprovat" a l'efecte d'obtenir la plaça amb el fet no controvertit que el demandant ha provat la seva capacitat per al lloc de treball i que en cap moment no va fracassar en la fase de concurs. Simplement, només es va considerar que s'havia superat el procés pel nombre de treballadors coincident amb les places convocades». Criteri que es reitera en les STSJ/SOC Madrid de 29 de novembre de 2024 (rec. 643/2024) i de 4 de desembre de 2024 (rec. 672/2024).

per resoldre situacions com la descrita. Una solució contrària implicaria perpetrar indefinidament una relació laboral temporal sense prou raó per a això, en termes que serien inconciliables amb la clàusula 5a esmentada en la interpretació donada per l'organisme responsable de la seva exegesi, a més de contraproductes en atorgar a l'Administració contractant una espècie de patent de cors que l'habilitaria per continuar incomplint *sine die* i sense cap perjudici la normativa i la doctrina comunitàries».

El segon testimoni d'aquesta discrepància amb la jurisprudència el trobem en la STSJ/SOC Galícia d'11 de març de 2024 (rec. 3584/2022). En aquest cas, sense aplicar la doctrina UNED (i sí, en canvi, la de la Sala Quarta en l'assumpte AENA), també reconeix la fixesa a una treballadora (declarada judicialment com a INF el 2009) que, després de trobar-se en una situació d'«aprovada sense plaça» el 2011 i de ser inclosa en una llista de contractació, gairebé sense solució de continuïtat, és objecte d'una successió de contractacions fraudulentoses.³⁹

En paral·lel a la controvèrsia al voltant d'aquest col·lectiu d'«aprovats sense plaça», els tribunals tampoc no són unànimes a l'hora d'interpretar els efectes de la doctrina UNED en altres supòsits de temporalitat abusiva. Alguns (emparats en les objeccions del TJUE sobre la qualificació d'INF) n'han reconegut la fixesa. Així s'ha pronunciat, per exemple, la Sala Social del TSJ del País Basc (sentències de 22 i de 23 d'abril de 2024, rec. 229/2024 i rec. 282/2024, respectivament, d'una treballadora del Departament d'Educació i d'un treballador de la Universitat del País Basc). I també ho ha fet la del TSJ de Madrid (sentència de 10 de maig de 2024, rec. 973/2021) en afirmar que amb l'accés a l'ocupació pública a través d'una borsa de treball temporal ja n'hi ha prou per assolir la condició de fixesa:

«Si bé la transformació automàtica i en qualsevol cas d'una relació de servei temporal en una relació de servei permanent és incompatible amb el dret d'accés a l'ocupació pública en condicions d'igualtat conat en l'art. 14 de la CE i que no hi ha arguments consistents que permetin transgredir la doctrina fixada en aquesta matèria per l'organisme de cassació social, validada pel Tribunal Constitucional, entenem que el precepte constitucional esmentat es pot interpretar d'una manera flexible, conciliable amb la clàusula 5a de l'acord marc, en aquells casos en què s'hagi satisfet mínimament el principi d'igualtat, així com els de mèrit i capacitat, ja que l'Administració ocupadora ha brindat a altres persones l'oportunitat d'accedir a la plaça exercida pel treballador INF».⁴⁰

39. En la instància (entre d'altres), la SJS/26 Madrid de 23 de febrer de 2024 (rec. 199/2023) declara la fixesa d'un treballador de Telemadrid que, després d'encadenar diversos contractes temporals, presta serveis a aquesta empresa amb un contracte d'obra i servei durant més de cinc anys. Alhora, la SJS/14 Sevilla de 27 de febrer de 2024 (rec. 667/2023) declara que el cessament d'una interina per vacant de llarga durada per cobertura reglamentària de la plaça no descriu una causa d'extinció justificada, perquè, en aplicació de la doctrina UNED, ha de ser qualificada com a fixa i el cessament, un acomiadament improcedent.

40. Al seu torn, en aquesta resolució, seguint el criteri del Ple de la Sala Social del TSJ de Madrid (sentència de 10 d'abril de 2024, rec. 319/2024), rebutja el reconeixement d'una indemnització de danys i perjudicis.

Altres tribunals de l'ordre social, reaccionant a l'assumpte UNED (que cal recordar que qüestiona la validesa de la qualificació de personal INF), han apostat per rebutjar la fixesa. En aquest sentit, destaca la Sala Social del TSJ d'Andalusia, en la seva seu de Sevilla. En la sentència de 14 de març de 2024 (rec. 775/2022) –i que reitera posteriorment–,⁴¹ a partir del que s'exposa en l'apt. 64 de l'assumpte Montero Mateos (sentència de 5 de juny de 2018, C-677/16)⁴² i alineant-se amb diverses resolucions anteriors (sentència de 25 d'octubre de 2018, rec. 3737/2017; i [2] sentència de 5 de desembre de 2018, rec. 4313/2017 i rec. 4099/2017), entén que, atesa la *plasticitat* associada als INF (ja que, malgrat la naturalesa «temporal», també s'ha admès que poden ser «fixos-discontinus»),⁴³ és més oportú qualificar-los de contractes sotmesos a condició (com ja recollia la jurisprudència social fins al juny de 2014). En definitiva, constata que, «atesa aquesta circumstància, els INF ni encaixen en els contractes temporals ni en el dels indefinits». Especialment, perquè «són contractes sotmesos a un fet: “dret a ocupar la plaça fins que es cobreixi pel procediment previst o s'amortitzi”».

El TSJ d'Andalusia entén que, en la mesura que és una relació sotmesa a un «final imprevisible», si la cobertura reglamentària de la plaça es produeix transcorregut un termini «inusualment llarg» (i això passa si se supera el que preveu l'art. 70 de l'EBEP o el de l'art. 15.5 de l'ET), aquest fet ja no pot ser qualificat com un motiu d'ineficàcia contractual vàlid. Per tant, l'extinció, transcorregut aquest lapse temporal, ha de ser qualificada d'improcedent. En canvi, la indemnització de vint dies amb un màxim de dotze mesos, prevista per als casos de cobertura reglamentària de plaça sense sobrepassar aquest llindar, ha de ser qualificada com una «mesura equivalent». Això, en realitat (puntualitza), no deixa de ser una reacció postergada en el temps a l'abús de la temporalitat esdevingut anteriorment (el que va precipitar la qualificació judicial d'INF). Aquest enfocament (segons el TSJ d'Andalusia) és coherent amb el criteri de la Unió perquè el TJUE (IMIDRA i Universitat de Barcelona; interlocutòria de 26 d'abril

41. STSJ/SOC Andalusia/Sevilla de 20 de març de 2024 (rec. 914/2022).

42. En aquest cas (que cal recordar que va corregir la doctrina de l'assumpte de Diego Porras 1 i, per tant, va ser dictada en el marc de la clàusula 4a: no-discriminació entre contractes temporals i indefinits), el TJUE va establir, en el seu famós apt. 64, el següent: «En el cas que ens ocupa, Sra. Montero Mateos no podia conèixer, en el moment en què es va signar el seu contracte d'interinitat, la data exacta en què es proveiria amb caràcter definitiu el lloc que ocupava d'acord amb aquest contracte, ni saber que aquest contracte tindria una durada inusualment llarga. No és menys cert que aquest contracte va finalitzar per la desaparició de la causa que n'havia justificat la formalització. Dit això, incumbeix al jutjat remitent examinar si, tenint en compte la imprevisibilitat de la finalització del contracte i de la seva durada, inusualment llarga, escau requalificar-lo com a contracte fix».

43. La discussió al voltant de la naturalesa jurídica del personal INF ha patit una evolució especialment tortuosa. Qualificats inicialment com a contractes sotmesos a condició (des de STS/Ple de 20 de gener de 1998, rec. 317/1997, fins a STS/Ple de 22 de juliol de 2013, rec. 1380/12); posteriorment, a terme (STS/Ple de 24 de juny de 2014, rec. 217/13; i de 8 de juliol de 2014, rec. 2693/13; recurrent a la DA 16a de l'ET, derogada també pel Reial decret llei 32/2021); després, no temporals (STS de 28 de març de 2017, rec. 1664/2015), i, finalment, temporals (STS de 2 d'abril de 2018, rec. 27/2017). Arribats a aquest punt, potser, seria el moment de tornar a lligar la figura a l'òrbita condicional originària (STSJ Andalusia/Sevilla de 25 d'octubre de 2018, rec. 3737/2017; i [2] de 5 de desembre de 2018, rec. 4313/2017 i rec. 4099/2017), sense que això impliqui renunciar al cabal jurisprudencial existent.

de 2022, C-464/21),⁴⁴ en els supòsits de successió abusiva, ha validat de manera explícita la qualificació judicial d'INF. Tot i això, amb posterioritat (sentència de 6 de novembre de 2024, rec. 3368/2022), hi ha introduït un matís important (per adequar-lo –de manera ajustada– al mandat de l'assumpte de Diego Porras 2). En concret, entén que la indemnització per acomiadament improcedent s'ha de meritjar a partir del reconeixement de la condició d'INF, però, un cop superat el termini de tres anys en aquesta situació, cal abonar una indemnització addicional. En concret afirma:

«Entenem que s'ha de mantenir la lògica de l'apartat 64 de l'assumpte Montero Mateos (STJUE de 5 de juny de 2018, C-677/16) per a una contractació inusualment llarga, sigui o no justificada, i que la declaració, en aquests supòsits, d'indefinitos no fixos és una resposta adequada perquè es tracta d'un contracte sotmès a condició de manera que el fet d'extingir-lo, un cop sobrepassats els terminis esmentats anteriorment, seria qualificat com a injustificat i la sanció a l'abús és la indemnització que es fixaria com a acomiadament improcedent (i no contravenir a la doctrina de Diego Porras 2) més una indemnització no taxada perquè l'ocupador ha recorregut a un ús abusiu de contractes indefinits no fixos, en la línia dels apt. 106 i 107 de la STSJUE 22-2-2024 esmentada, de manera que la Constitució –art. 14 CE– s'interpreta, si escau, de conformitat amb la clàusula 5a de l'acord marc per tal de garantir la plena efectivitat de la Directiva 1999/70 i així assolir una solució d'acord amb l'objectiu que persegueix».

D'altra banda, també cal esmentar la posició de la Sala Social del TSJ de Madrid, ja que la qüestió prejudicial resolta per la STJUE de 22 de febrer de 2024 va ser formulada per una de les seves seccions. Sintetitzant-ne el plantejament, i sense arribar a un criteri unànim, va concloure que no és possible accedir a la pretensió de fixesa, perquè els principis constitucionals d'accés a l'ocupació pública s'erigeixen en un obstacle insalvable.⁴⁵

En qualsevol cas, el debat «fixesa contra personal INF» que ha plantejat l'assumpte UNED en la jurisdicció social, tanmateix, ha quedat (d'alguna manera) interromput. En són dos els motius: en primer lloc, per la irrupció del que s'exposava en la sentència del TJUE de 13 de juny de 2024, i, en segon lloc, per l'esmentada qüestió prejudicial formulada per la Sala Quarta en l'assumpte Obadal (en efecte, tret de comptades excepcions, molts organismes jurisdiccionals –en el

44. Sobre això vegeu: 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 de l'autor, maig de 2022, <https://ignasibeltran.com/2022/05/03/el-tjue-responde-a-la-primer-a-de-las-cuatro-cuestiones-prejudiciales-sobre-los-indefinidos-no-fijos-atjue-26-4-22/>.

45. En concret, aquesta resposta s'ha materialitzat en la sentència de 10 d'abril de 2024 (rec. 318/2024), dictada en Ple i que compta amb 2 VP; la sentència de 10 d'abril de 2024 (rec. 317/2024), dictada en Ple i que compta amb 3 VP; i la sentència de 10 d'abril de 2024 (rec. 319/2024), dictada en Ple i que compta amb 3 VP. Un comentari crític 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 de l'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/>.

moment de tancar aquest treball– han suspès la resolució dels casos *sub iudice* fins que s'aclareixi el panorama doctrinal).⁴⁶

Amb relació a la compensació del personal laboral, la disparitat de criteris també és molt elevada. El TS (alineant-se amb les directrius de l'acord marc) ha establert que la indemnització de vint dies per any s'ha de reconèixer sempre en cas d'extinció per cobertura de la plaça del personal INF, sense que importi que després hi pugui haver una nova contractació.⁴⁷ No obstant això, en suplicació (de manera controvertida) s'ha qüestionat aquesta doctrina.⁴⁸ Tot i que és difícil anticipar com evolucionarà aquesta controvèrsia, *a priori* sembla poc probable que aquesta alternativa prosperi i sigui capaç de canviar aquesta jurisprudència tan consolidada (i que, de fet, com s'ha exposat, s'alinea amb el mandat del TJUE). En tot cas, a ningú no se li escapa la incidència (astronòmica en termes econòmics) que podria tenir aquest criteri en els casos d'estabilització *ex Llei 20/2021* (i que, com se sap, en l'art. 2.6 exclou de l'abonament d'una compensació les persones que hagin estat estabilitzades). Per això, potser, el TSJ de Galícia està intentant anticipar-se a aquest escenari, i qüestionar el criteri de la Sala Quarta.

En termes similars, la STSJ Catalunya de 17 de febrer de 2025 (rec. 4510/2024) també rebutja que s'aboni una indemnització a una treballadora interina el contracte qualificat judicialment com a INF (des de 2007) de la qual es va extingir el 2022, després d'adjudicar-li una plaça fixa diferent de l'ocupada (el nomenament es va produir l'endemà del seu cessament). En concret (després de constatar que la jurisprudència encara no ha resolt una controvèrsia similar), entén que la situació difereix de la que ha abordat la doctrina jurisprudencial que s'acaba d'exposar. Afirma que la situació «no és equiparable, ja que la indemnització en aquests casos es reconeix considerant que l'estatut jurídic de la persona treballadora ha empitjorat substancialment, ja que ha passat d'una relació INF, que només es pot

46. Per a un repàs d'aquestes reaccions, vegeu Josefa CANTERO MARTÍNEZ, «El acceso al empleo público laboral en la encrucijada», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 235, 2024.

47. STS/SOC de 16 de gener de 2024 (rec. 1126/2023); de 25 de setembre de 2024 (rec. 2719/2023); de 29 d'octubre de 2024 (rec. 5345/2022); de 12 de novembre de 2024 (rec. 2219/2023), i d'11 de desembre de 2024 (rec. 4039/2023). Seguint aquesta doctrina, la STSJ/SOC Catalunya de 5 de juliol de 2024 (rec. 192/2024) reconeix una indemnització a una treballadora qualificada judicialment com a INF i que ha sigut cessada per la cobertura reglamentària de la plaça (a la qual va concórrer sense superar l'oposició); i, posteriorment, després de ser contractada com a interina per vacant, finalment és contractada com a fixa per haver superat un procés excepcional d'estabilització mitjançant un concurs de mèrits (tot i que adverteix que no ho fa de manera generalitzada). En termes semblants, la STSJ/SOC Catalunya de 21 de febrer de 2025 (rec. 3934/2024).

48. En efecte, de manera molt discutible (perquè s'allunya substancialment del mandat reiterat del TJUE), la STSJ/SOC Galícia d'11 de novembre de 2024 (rec. 2741/2024), dictada en Ple (tot i que compta amb un VP), ha rebutjat el reconeixement d'una indemnització sol·licitada a la Xunta per part d'una INF després de prendre possessió d'aquesta plaça com a funcionària. En concret, afirma: «Considerem que la pèrdua de la condició de personal laboral INF perquè l'actora ha superat el procés selectiu i ara té la condició de funcionària, no li irroga cap perjudici a la persona aquí recurrent, atès que en l'actualitat ha passat a una situació més favorable perquè ara manté una relació estable amb l'Administració. I, en segon lloc, hem d'afegir que no es pot deixar de qualificar de voluntària aquesta pèrdua de la condició de personal laboral INF de la treballadora, ja que ha sigut l'actora la que voluntàriament s'ha presentat al procés selectiu i voluntàriament ha pres possessió de la plaça de funcionària. Però, a més, entenem que [...] aquesta interpretació que el treballador INF ha de ser indemnitzat simplement perquè ha estat objecte d'una contractació fraudulenta, no deriva, de cap de les maneres, del contingut de la clàusula 5a de l'acord marc».

extingir regularment mitjançant la cobertura reglamentària de la plaça, a una relació temporal ordinària, amb molta menys estabilitat».

Partint de la base que «no som davant d'una simple transformació d'un únic vincle laboral», entén que «es tractaria d'una modificació extintiva, no simplement modificativa», el TSJ de Catalunya afirma (se'n reproduïx l'extensa fonamentació per l'interès que té):

«A. No aconseguim albirar el perjudici que hauria pogut patir la demandant que justifiqui el dret a una indemnització. La seva relació laboral es va extingir, és cert, però en el context d'un procés selectiu que li ha permès accedir a una altra relació laboral. En conseqüència, continua prestant serveis, amb la mateixa categoria, i d'acord amb un vincle reforçat, molt més estable, indefinit ordinari; i no ja simplement INF. No ha consolidat la seva plaça, és cert també, però ha accedit a una altra plaça de la mateixa categoria professional, en un centre ubicat al mateix municipi, i hem de presumir que amb unes mateixes condicions, ja que no s'ha acreditat el contrari. I, com no podia ser altrament, el temps treballat a l'emparedat de la relació laboral temporal INF computa als efectes de l'antiguitat en la seva relació laboral actual.

B. Assumim la doctrina del T JUE sobre la vulneració de l'acord marc [...] i la necessitat d'adoptar mesures que sancionin l'abús de la contractació temporal. Aquestes mesures poden passar per una indemnització en el moment de l'extinció de la relació laboral, en què fins i tot podríem reconèixer un component preventiu per dissuadir l'ocupadora de reincidir en l'abús en ocasions futures. Però en el nostre sistema jurídic és un supòsit essencial de totes les indemnitzacions l'existència d'un perjudici (art. 1101 del Codi civil), i acabem d'apuntar que no podem apreciar cap perjudici de la treballadora com a resultat del procés selectiu que va donar lloc a l'extinció de la relació laboral temporal INF i al naixement de l'actual relació laboral indefinida ordinària.

I, si el que es pretén és que ens situem en el vessant estrictament sancionador, ens hem d'adonar que res no justificaria que la demandant fes seva l'eventual multa derivada d'una sanció un cop hem descartat el perjudici per l'extinció de la relació laboral temporal INF. És l'autoritat laboral la que, si escau, hauria de sancionar l'ocupadora d'acord amb el que preveu la LISOS (Llei sobre infraccions i sancions a l'ordre social).

C. D'altra banda, l'extinció de la relació laboral temporal INF no ha estat aliena a la voluntat mateixa de la demandant, que ha participat de manera lliure i conscient en el procés selectiu que ha determinat que la plaça es cobris. La relació laboral s'ha extingit perquè una altra persona ha ocupat la seva plaça, és cert. Però també perquè la demandant havia de cessar en haver obtingut una altra plaça i haver-ne de prendre possessió [...]».

D'altra banda, quant a l'import, la situació és, si és possible, més incerta. Tot i que la Sala Quarta, el maig de 2024, va interpellar el TJUE per determinar si l'import previst per a l'acomiadament improcedent s'adequaria al mandat de l'acord marc (en definitiva, si és prou «dissuasiva»), amb posterioritat (sentències de 2 de juliol i de 25 de setembre de 2024, rec. 3516/2023 i rec. 5549/2022; i

de 15 de gener i de 5 de febrer de 2025, rec. 5579/2023 i rec. 5573/2023), ha defensat que quan aquesta quantitat ha estat proposada en suplicació (per part de les Sales Socials dels TSJ d'Extremadura, Castella-la Manxa i Catalunya) no era adequada (cosa que confirma el paràmetre de vint dies per any treballat, amb el màxim d'una anualitat). Sobre això, cal destacar que aquesta fórmula de càlcul (en paraules del TJUE: «El límit dels vint dies de retribució per any de servei i el límit dels dotze mesos de salari en total») és lluny del que, segons el criteri de l'organisme europeu, exigeix la clàusula 5a (ja que, en reconèixer-se en tots els casos, no té en consideració de manera específica la situació d'abús de la temporalitat patit).

En canvi, la seu de Sevilla del TSJ d'Andalusia (sentències de 14 i de 20 de març de 2024, rec. 775/2022 i rec. 914/2022), *obiter dicta*, cal recordar que ha situat l'import, com a mínim, en els trenta-tres dies amb un màxim de vint-i-quatre mesos (un cop que, d'acord amb l'apt. 64 de l'assumpte Montero Mateos, el personal INF ha superat els tres anys en aquesta situació). D'altra banda, el TSJ d'Aragó (sentència de 30 de setembre de 2024, rec. 733/2024) ha concedit la indemnització per acomiadament improcedent en un supòsit de cobertura reglamentària de la plaça (tot i que rebutja el reconeixement d'una indemnització de danys i perjudicis complementària).⁴⁹ També s'han plantejat altres fórmules per fixar-ne l'import. Per exemple, en la instància (SJS/2 Granollers de 24 de març de 2024, núm. 77/2024), aplicant la doctrina del TJUE de la sentència de febrer de 2024, entén que una treballadora INF que ha sigut estabilitzada té dret a una compensació econòmica, d'acord amb els art. 40.1.c *bis* i 7.2 del Reial decret legislatiu 5/2000, de 4 d'agost, pel qual s'aprova el text refós de la Llei sobre infraccions i sancions en l'ordre social (d'ara endavant, LISOS), per l'abús de la temporalitat patit abans de la cobertura reglamentària de la plaça.⁵⁰

En aquest repàs de l'estat de la qüestió, també cal portar a col·lació altres testimonis que, a partir d'argumentacions «connexes», així mateix, «graviten» sobre la indemnització per acomiadament improcedent. Per exemple, el TSJ de Catalunya (sentència de 12 d'abril de 2024, rec. 6615/2023) sosté que l'arribada del terme que suposa la cobertura per vacant no és una causa que doni compliment vàlid al contracte si el precedeix un altre de temporal amb una causa il·lícita (en

49. En concret, rebutja la indemnització per danys i perjudicis que havia sigut reclamada perquè se'n produeix l'extinció després de quinze anys d'intermitència i el treballador té seixanta-dos anys; i també rebutja una compensació per omissió del previ sol·licitat (perquè sí que se li va notificar amb prou antelació).

50. En concret, segueix el raonament de la STSJ/SOC Madrid de 27 d'octubre de 2023 (rec. 304/2023), que reconeix una compensació calculada d'aquesta manera a un INF la relació del qual no havia cessat. De fet en aquesta línia, 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, 3r trimestre, 2024, p. 100) afirma: «Una solució alternativa als 45/33/20 dies d'indemnització podria ser una indemnització a preu fet, però podria suscitar el problema de quins paràmetres legals utilitzar. Com que es tracta de treballadors públics laborals contractats per part de l'Administració, una possibilitat podria ser el règim sancionador de la LISOS que recull en l'apt. 1 de l'art. 5 de la norma com a infraccions laborals les accions o omissions contràries a les normes legals, reglamentàries i clàusules normatives dels convenis col·lectius en matèria de relacions laborals».

aquest cas, s'ha d'abonar una indemnització per acomiadament improcedent). El TSJ de Madrid, per la seva banda (sentència de 8 de maig de 2024, rec. 136/2024), partint de la base de la doctrina jurisprudencial exposada recentment que reconeix una indemnització de vint dies per any, encara que s'hagi formalitzat una nova contractació després de l'extinció per cobertura de la plaça de relacions INF (així ho estableix la STS/SOC de 16 de gener de 2024, rec. 1126/2023), estima que l'import d'aquesta compensació ha quedat superat de resultes de la doctrina UNED. En concret, afirma que «la indemnització taxada avui fixada en la legislació espanyola per a l'acomiadament improcedent s'ha de considerar l'adequada amb caràcter general, però amb caràcter de presumpció *iuris tantum*». La mateixa secció, en una altra resolució (amb data de 17 de juliol de 2024, rec. 179/2024), malgrat que desenvolupa una extensa fonamentació en favor de la fixesa (tot i que n'acaba descartant la declaració), afirma:

«Hi ha una alta probabilitat que a Espanya el reconeixement de la fixesa sigui substituït per una indemnització al treballador víctima de l'abús, si més no en el moment d'extinció del contracte per cobertura de la plaça. Aquesta indemnització seria significativament més elevada que la reconeguda avui de vint dies per any».

Com es pot apreciar, la disparitat de criteris és màxima (el *desordre* hermenèutic i la incertesa lligada són molt superiors al que seria desitjable).

En un altre ordre de consideracions, també cal esmentar el criteri del TSJ Galícia a propòsit dels tràmits que han d'acompanyar aquestes extincions (perquè el seu incompliment es pot traduir en l'abonament d'una compensació econòmica). En concret, a més del dret a la indemnització de vint dies, també reconeix el dret a una compensació per la manca de preavis. En concret, la STSJ/SOC Galícia de 13 d'octubre de 2022 (rec. 4167/2022) sosté:

«En supòsits com aquest (en què el cessament no encaixa exactament en cap dels supòsits de la llista de l'art. 49 de l'ET), el TS ha admès la possibilitat de recórrer a una interpretació analògica (art. 4.1 del Codi civil) i complementada amb normativa internacional de referència com és la carta 4.4 de la Carta Social Europea, en la qual es preveu “el dret de tots els treballadors a un termini raonable de preavis en cas que finalitzi l'ocupació” (ens referim a la STS 421/2022 d'11 de maig), pautes interpretatives que en aquest cas també ens farien entendre que escau el preavis establert en el 53.1 de l'ET, ja que, en el cas del personal INF, el cessament no és per motiu inherent a la persona cessada, sinó per raons més properes a les d'un acomiadament objectiu que a les previstes en l'art. 49.1. b de l'ET».

En la mesura que aquesta interpretació qüestiona la jurisprudència (sentència de 23 de març de 2022, rec. 1236/2020), cal veure el recorregut que tindrà. La Sala Quarta sosté que l'extinció del personal INF per cobertura reglamentària

de la plaça no s'ha de sotmetre a les exigències formals de les extincions del contracte de treball per causes objectives que imposa l'art. 53 de l'ET. En aquesta línia, també s'ha entès (STSJ/SOC Catalunya de 14 de juliol del 2020, rec. 3413/2020) que la manca de posada a disposició d'indemnització no en provoca la improcedència (no són aplicables les formalitats de l'art. 53.1.b de l'ET ni els seus tràmits).⁵¹

I, per concloure amb les reaccions relatives al personal laboral, cal recordar que la jurisprudència sosté que, en cas que el personal INF estigui adscrit a una plaça de funcionari i aquesta plaça s'extingeixi per la incorporació d'un nou titular que accedeix a aquesta condició de funcionari públic a través del procés de selecció corresponent, aquest cessament no descriu «cap causa lícita d'extinció del contracte de treball que pugui ser subsumida en l'art. 49.1.b de l'ET. Hem negat que, en aquest supòsit, siguem davant de la cobertura reglamentària de la plaça, perquè la veritat és que la plaça que s'ocupa és una plaça de funcionari, no de personal laboral». Per tant, l'única via extintiva habilitada és la resolució per «causes d'empresa».⁵²

Un cop conclòs el repàs a la jurisdicció social, convé fer el mateix per a la contenciosa administrativa. Aquest és el propòsit de l'epígraf següent.

1.1.2.2. Reaccions en la jurisdicció contenciosa administrativa

La situació per part dels tribunals de l'ordre contenciós administratiu és (substancialment) diferent del social, que s'acaba de descriure. Tot i que la STJUE de 22 de febrer de 2024 (assumpte UNED) es refereix al personal laboral, és obvi que moltes de les afirmacions són extrapolables a la solució adoptada per la Sala Tercera per al personal funcionari i estatutari que hagi patit un abús. Tanmateix, són nombroses les resolucions que adopten una posició estanca i atribueixen una impermeabilitat total a la jurisdicció contenciosa davant dels criteris interpretatius que tenen l'origen en una controvèrsia laboral. Per exemple, la STSJ/CA Madrid de 13 de juny de 2024 (rec. 263/2023) afirma:

«La darrera doctrina del TJUE sobre els indefinits no fixos de naturalesa laboral. Sobre aquesta qüestió no hi ha cap novetat amb la recent STJUE de 24 de febrer de 2024 (C-59/22, C-110/22 i C-159/22), ja que es dicta sobre una categoria laboral subjecta al dret laboral i prevista en la jurisprudència de l'ordre social, com són els indefinits no fixos i la DA 15a de l'ET, cosa que exclou qualsevol valoració sobre aquest cas, més enllà d'assenyalar novament el que ja assenyala el TJUE, que és que parteix del fet que no s'han convocat proves selectives durant períodes llargs

51. En termes semblants, també s'hi ha pronunciat la STSJ/SOC Madrid de 12 d'abril de 2024 (rec. 129/2024).

52. La doctrina de la STS/SOC de 23 de març de 2019 (rec. 2123/2017) segueix el criteri de les STS/SOC de 7 de juliol de 2015 (rec. 2598/2014); de 9 de juny de 2016 (rec. 25/2015); de 20 de juliol de 2017 (rec. 2832/2015), i de 25 de gener de 2018 (rec. 3917/2015). Amb posterioritat a la primera, aquest criteri s'ha reiterat nombroses vegades: STS/SOC de 14 de novembre de 2019 (rec. 2173/2017); de 16 de juliol de 2020 (rec. 361/2018); de 9 de setembre de 2020 (rec. 2597/2017); de 28 de setembre de 2021 (rec. 2626/2018); de 12 de gener de 2022 (rec. 579/2019), i a més hi concorre una vulneració de la garantia d'indemnitat, i de 23 de febrer de 2022 (rec. 1009/2018).

de temps (paràgraf 82) i que correspon a l'ordenament nacional determinar-ne les conseqüències, cosa que no succeeix en aquest cas, com hem dit, atès que, a més, en aquest cas hi ha processos d'estabilització adreçats als interins, sense que, en cap cas, siguin equivalents als que es descriuen en aquella sentència» (o bé, entre moltes d'altres, STSJ/CA Com. Valenciana de 12 de juny de 2024, rec. 625/2021; Andalusia/Sevilla de 12 de juny de 2024, rec. 230/2022, i Castella-la Manxa de 12 de juny de 2024, rec. 527/2021).

Tanmateix, aquesta és una visió interessadament reduccionista (i, òbviament, allunyada del criteri consolidat del TJUE).

Com a punt de partida, es pot constatar que la jurisdicció contenciosa s'ha mostrat més reticent a interioritzar l'existència de situacions abusives que no pas la laboral. Aquesta afirmació queda corroborada pel fet que el nombre de casos en què la successió ha estat important i, tot i així, han estat admesos com a adequats, no ha estat anecdòtic.⁵³

D'altra banda, la posició de la Sala Tercera del TS ha refredat substancialment les opcions d'alterar l'*statu quo*. La fixesa és una opció que ha sigut rebutjada reiteradament. Per exemple, la sentència de 10 de desembre de 2021 (rec. 3989/2019) afirma:

«És clar que la legislació espanyola sobre ocupació pública no permet, contràriament al que pretén la recurrent, la transformació en fixa d'una relació estatutària de servei de caràcter no fix. No hi ha cap base legal per poder-ho fer».

En la mateixa línia, la STS/CA d'1 de desembre de 2021 (rec. 7494/2018), en un supòsit en què no s'hagi produït un cessament, sosté:

«El simple fet que hi hagi hagut una situació objectivament abusiva, en els termes que acabem d'assenyalar, no pot determinar la conversió directa de la relació de durada determinada

53. Com a exemple (entre d'altres) d'aquesta reticència, es poden destacar les resolucions següents: la STSJ/CA Andalusia/Màlaga de 30 de juny de 2020 (rec. 933/2017) entén que la continuïtat temporal ininterrompuda en la prestació de serveis durant vint-i-quatre anys, amb el mateix nomenament no implica, per si mateix, la concurrència de frau de llei. Que els llocs que ha ocupat l'actora hagin respost a una necessitat estructural i, per tant, que els nomenaments successius tinguin un caràcter abusiú o fraudulent és una cosa que no està acreditada. O bé, la STSJ/CA Castella i Lleó/Valladolid de 18 de juny de 2020 (rec. 553/2019), en un cas de nomenaments successius durant trenta anys d'un metge de família, el tribunal entén que «la part actora no ha desvirtuat les causes que van motivar cadascun dels nomenaments, ja que la seva sol·licitud de frau es fa de manera genèrica sense concretar ni provar que hi concorrien alguna de les substitucions o les necessitats que calia cobrir i, per tant, que l'Administració ha incorregut en abús de contractació». I hi afegeix: «L'existència de diversos nomenaments no és sinònim sense més de l'existència d'un abús en la contractació». En termes semblants, STSJ/CA Castella i Lleó/Valladolid (2) de 12 de juny de 2020 (rec. 6/2020 i rec. 558/2019). Finalment, la STSJ/CA Aragó de 16 de juny de 2020 (rec. 266/2019) sosté que no hi ha abús en una relació prolongada durant catorze anys perquè «el funcionari interí sabia que la seva prestació de serveis era per cobrir el lloc en què la titular havia sigut nomenada per a un altre en comissió de serveis, cosa que es podria estendre en el temps, tal com prevé el reglament de provisió de llocs de treball, carrera administrativa i promoció professional dels funcionaris de l'Administració de la comunitat autònoma d'Aragó [...]. No hi ha abús de contractació temporal perquè no hi concorren els supòsits previstos en la directiva esmentada. Es va tractar d'un lloc de treball que el demandant va ocupar durant diversos anys, amb la seva aquiescència, per raons justificades, i del qual va cessar en incorporar-se funcionària de carrera». També entén que no s'ha produït cap abús perquè finalment «la plaça va ser coberta, cosa que va donar lloc a la presa de possessió de la funcionària titular, amb el cessament necessari de l'interí. Per tant, no hi concorre l'incompliment de la seva obligació legal a la qual es refereix la jurisprudència de la Unió».

en una de caràcter fix» (i, en termes semblants, vegeu la STS/CA de 3 de desembre de 2021, rec. 4849/2019).

Posició que, com s'exposarà més endavant en analitzar la STJUE de 13 de juny de 2024, ha reiterat més recentment en les sentències de 25 de febrer de 2025 (rec. 7099/2022 i rec. 4436/2024).

Aquesta posició s'ha de complementar amb l'oposició a reconèixer la condició d'INF al personal funcionari. Sobre aquesta qüestió, les STS/CA (2) de 26 de setembre de 2018 (rec. 1305/2017 i rec. 785/2017) declaren el següent:

«La solució jurídica aplicable no és la conversió del personal que va ser nomenat “funcionari interí d'un ajuntament” / “personal estatutari temporal de caràcter eventual dels serveis de salut”, en personal INF, aplicant de manera analògica la jurisprudència de l'ordre social, sinó, més aviat, la subsistència i continuació d'aquesta relació laboral, amb els drets professionals i econòmics inherents des de la data d'efecte de la resolució anul·lada, fins que aquesta Administració complexi, en la forma deguda, el que ordena el marc normatiu (art. 10.1 de l'EBEP i art. 9.3, últim paràgraf, de la Llei 55/2003)».⁵⁴

La realitat és que aquesta solució amb prou feines s'allunya de la proposada en la jurisdicció social. En puritat, és «molt similar» a la que s'origina en l'instant en què es declara judicialment la condició d'INF. De manera que les objeccions esmentades en l'assumpte UNED respecte als INF són extrapolables a aquests casos. A més a més, en l'assumpte Sánchez Ruiz i Fernández Álvarez, a propòsit dels INF (però perfectament extensible a la idea de subsistència i continuïtat), va afirmar (apt. 102):

«Pel que fa a la transformació dels treballadors públics que hagin estat nomenats “INF” de manera abusiva en el marc de successives relacions de servei de durada determinada, només cal assenyalar que els mateixos jutjats remittents consideren que aquesta mesura no permet assolir la finalitat perseguida per la clàusula 5a de l'acord marc. En efecte, de les actuacions de remissió es desprèn que aquesta transformació es produeix sense perjudici de la possibilitat que l'ocupador amortitzi la plaça o cessi el treballador públic amb nomenament de durada determinada de què es tracti quan la plaça es cobreixi per reingrés del funcionari substituït» (cosa que, tot sigui dit, sorprèn que en l'assumpte IMIDRA, el TJUE –tal com s'ha apuntat– validés aquesta solució per a l'àmbit laboral).

54. Doctrina reiterada nombroses vegades: STS/CA de 28 de maig de 2020 (rec. 6161/2017); de 30 de novembre de 2021 (rec. 6302/2018); d'1 de desembre de 2021 (rec. 7494/2019); de 22 de febrer de 2023 (rec. 3841/2021); de 9 de maig de 2023 (rec. 5132/2019); de 18 de maig de 2023 (rec. 100/2020), i de 19 de setembre de 2023 (rec. 8372/2021). I en els casos en què el funcionari no hagi cessat i es constata aquest abús, la Sala Tercera ha entès que se n'ha de mantenir el nomenament sense la possibilitat de declarar la relació com a INF (STS/CA [2] de 16 de desembre de 2020, rec. 5747/2018 i rec. 2081/2019); i de 21 i de 22 de desembre de 2021, rec. 3565/2019 i rec. 3320/2019).

Aquesta inadequació de la resposta administrativa s'aguditza en el moment en què la Sala Tercera és particularment reticent a reconèixer algun tipus de sanció econòmica. Tot i que a aquesta «subsistència i de la relació d'ocupació» hi va associar la possibilitat de reclamar una indemnització per danys i perjudicis, a través de les vies ordinàries de la responsabilitat patrimonial de l'Administració, la veritat és que la seva materialització és certament remota. De fet, en la STS/CA de 22 de febrer de 2023 (rec. 3841/2021) afirma:

«No hi ha res que impedeixi al legislador, si ho considera oportú, establir alguna classe de compensació per a situacions com la que s'examina aquí. És a dir, per cert, el que fa *pro futuro* el recent Reial decret llei 14/2021, de 6 de juliol, de mesures urgents per a la reducció de la temporalitat en l'ocupació. I no deixa de ser significatiu que per a això faci servir l'expressió *compensació econòmica*, en comptes d'*indemnització*, cosa que fa entreveure que queda fora de l'esfera de la responsabilitat patrimonial de l'Administració».

El corollari d'aquesta doctrina jurisprudencial és l'oposició a reconèixer de manera automàtica una indemnització si s'ha produït un abús (entre d'altres, sentència de 22 de febrer de 2023, rec. 3841/2021).⁵⁵ I, seguint la doctrina Baldonado Martín, tampoc no s'ha de reconèixer una indemnització en el marc de la clàusula 4a de la Directiva 1999/70 (STS/CA de 21 de juliol de 2020, rec. 102/2018, en un cas d'un policia després d'onze anys). A més, partint de la base que un cessament ajustat a dret no es pot considerar jurídicament un dany susceptible d'indemnització, ha entès que «la responsabilitat només pot tenir fonament si durant el període de permanència en l'Administració s'ha produït una lesió física o moral, una disminució patrimonial o una pèrdua d'oportunitat que el treballador públic interí no tingui el dret jurídic de suportar i així s'acrediti».⁵⁶ En concret, rebutjant la possibilitat de concedir una indemnització sancionadora, sosté: «El simple fet d'haver estat personal interí durant un temps més o menys llarg, fins i tot si hi ha hagut nomenaments successius no justificats per l'Administració, no implica automàticament que hi hagi hagut un dany».

La Sala Tercera també ha rebutjat (sentència de 22 de febrer de 2023, rec. 3841/2021) el reconeixement de la compensació perquè sosté que la seva naturalesa dissuasiva s'*assembla* als danys punitius, que són una figura allunyada del nostre ordenament (enfocament que també reitera en la sentència de 25 de febrer de 2025, rec. 4436/2024).

55. Aquest criteri se suma a d'altres d'anteriors (que tingui constància i sense ànim d'exhaustivitat): STS/CA de 30 de novembre de 2021 (rec. 6302/2018); i (5) de 1, (2) de 2, (3) de 10, (2) de 16 i de 22 de desembre 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 i rec. 6876/2019).

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

És cert que el TJUE ha afirmat nombroses vegades (per exemple, STJUE de 3 de juny de 2021, C-726/19, IMIDRA, apt. 79) que «la clàusula 5a, apt. 1, de l'acord marc no és incondicional ni prou precisa perquè un particular la pugui invocar davant d'un jutge nacional». I també que (IMIDRA, apt. 80) «una disposició del dret de la Unió d'aquesta índole, que no tingui efecte directe, no es pot invocar com a tal en un litigi sotmès al dret de la Unió per tal d'excloure l'aplicació d'una disposició de dret nacional que li sigui contrària». Ara bé, cal afirmar (com ho fa el TS) que «la regulació de la responsabilitat patrimonial de l'Administració no dona base per atorgar indemnitzacions amb una finalitat sancionadora, al marge de danys efectius i identificats» s'allunya del que expressa el TJUE (IMIDRA, apt. 86):

«El Tribunal de Justícia ha declarat que l'exigència d'interpretació conforme obliga els organismes jurisdiccionals nacionals a modificar, si fos necessari, la seva jurisprudència reiterada si es basa en una interpretació del dret intern incompatible amb els objectius d'una directiva. Per tant, el tribunal nacional no pot considerar vàlidament que està impossibilitat per interpretar la norma nacional de què es tracti de conformitat amb el dret de la Unió pel simple fet que, de manera reiterada, hagi interpretat aquesta norma en un sentit que no és compatible amb aquest dret».

En els casos en què els ordenaments interns optin per un rescabament econòmic (com ho fa el TS), a partir dels paràmetres de proporcionalitat, efectivitat i dissuasió, el TJUE ha afirmat (Sánchez Ruiz i Fernández Álvarez, apt. 103) que «ha de tenir específicament com a objectiu **compensar els efectes** de l'ús abusiu de successius contractes o relacions laborals de durada determinada» [el destacat és nostre]. I, en l'assumpte Santoro (STJUE de 18 de març de 2018, C-494/16, apt. 50), davant la dificultat de valorar un paràmetre que s'ha de quantificar (en concret, la demostració de l'existència d'una pèrdua d'oportunitat de feina), ha afirmat que l'establiment d'un mecanisme de presumpció s'ajusta al principi d'efectivitat.

Lluny de tot això, si la Sala Tercera, malgrat reconèixer l'existència d'un abús, no en concreta les conseqüències, és clar que no atén el mandat del TJUE (perquè entorpeix l'efecte útil de la directiva). Encara que les esmentades STS/CA (2) de 26 de setembre de 2018 (rec. 1305/2017 i rec. 785/2017) recordin que el règim processal del recurs contenciós administratiu no obliga que el perjudicat per la situació d'abús hagi de recórrer a un procés diferent del procés en què aquesta situació es declara per pretendre, també, el reconeixement d'un dret indemnitzador (art. 31.2 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa), és difícil mantenir que s'alinea amb les directrius de l'acord marc. El principi d'efectivitat al qual s'apel·la en l'assumpte Martínez Andrés i Castrejana López ho posa de manifest:

«El que disposa l'acord marc sobre l'ocupació de durada determinada, que figura en l'annex de la Directiva 1999/70, amb relació al principi d'efectivitat, s'ha d'interpretar en el sentit

que s'oposa a normes processals nacionals que obliguen el treballador amb contracte de durada determinada a exercitar una nova acció perquè es determini la sanció apropiada quan una autoritat judicial ha declarat l'existència d'ús abusiu de successius contractes de durada determinada, en la mesura que se'n deriven per a aquest treballador inconvenients processals en forma, en particular, de costos, de durada i de normativa de representació processal, que poden fer excessivament complicat l'exercici dels drets que li confereix l'ordenament jurídic de la Unió».

Així doncs, la «subsistència i continuació de la relació d'ocupació» sense un límit temporal tancat i les reserves a reconèixer una compensació, encara que es constati que existeixen abusos, descriuen un incompliment manifest dels mandats de l'acord marc. En qualsevol cas (i descrivint una mena de cul-de-sac), del que s'acaba d'exposar no es pot extreure la possibilitat de forçar la fixesa com a resposta a l'abús;⁵⁷ i (tal com s'analitzarà posteriorment) la STJUE de 13 de juny de 2024 (assumpte Generalitat de Catalunya) ha confirmat aquesta interpretació.

La intensitat d'aquestes mancances s'aguditza en vista de dos factors. Per una banda, quan es constata que el règim de responsabilitat contingut de la DA 34a de l'LPGE 2017 (i de la DA 43a de l'LPGE 2018 redactada amb un contingut idèntic), només es preveu per a les irregularitats en la contractació laboral. En concret, sota la rúbrica «Exigència de responsabilitats en les administracions públiques i entitats que en depenen per l'ús de la contractació laboral», disposa:

«Les actuacions irregulars en aquesta matèria donen lloc a l'exigència de responsabilitats als titulars dels organismes referits en l'apartat segon, d'acord amb la normativa vigent en cadascuna de les administracions públiques».⁵⁸

De manera que les opcions per fer efectives les directrius del TJUE queden, certament, molt reduïdes. I, d'altra banda, quan es fa un repàs a altres arguments seus sobre l'acord marc, és cert que, en aquest debat, es podria discutir quina sanció s'hauria d'establir, però el que no hi ha dubte és que se n'ha d'imposar, sí

57. De fet, sense perjudici d'aquest assumpte Agios Nikolaos (vegeu més endavant), així es va manifestar de manera expressa per a l'ordenament jurídic espanyol el TJUE en l'apt. 130 de l'assumpte Sánchez Ruiz i Fernández Álvarez: «No obstant això, de la informació facilitada pel jutjat remitent es desprèn amb claredat que aquesta transformació està exclosa categòricament en virtut del dret espanyol, ja que l'accés a la condició de personal estatutari fix només és possible arran de la superació d'un procés selectiu». En la doctrina, Marcos Peña Molina («¿El TJUE ha hecho fijos a los indefinidos no fijos?», *CEMICAL*, 27 de febrer de 2024, <https://cemical.diba.cat/es/esp/publicaciones/actualidad/el-tjue-ha-hecho-fijos-a-los-indefinidos-no-fijos>) suggereix la possibilitat que, en forma analògica als reconeixements extrajudicials de crèdits, les mateixes administracions declarin la situació de fix en aquests supòsits. 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 març de 2024, <https://www.acalsi.com/blog/2024/03/sentencia-tjue-de-22-febrero-2024-indefinido-no-fijo>).

58. L'apt. 2 de la mateixa DA disposa: «Els organismes competents en matèria de personal en cadascuna de les administracions públiques i en les entitats que en conformen el sector públic instrumental són responsables del compliment d'aquesta normativa, i en especial han de vetllar per evitar qualsevol tipus d'irregularitat en la contractació laboral temporal que pugui donar lloc a la conversió d'un contracte temporal en INF. Així mateix, els organismes de personal esmentats no poden atribuir la condició d'INF a personal amb un contracte de treball temporal, ni a personal d'empreses que, al seu torn, tingui un contracte administratiu amb l'Administració respectiva, excepte quan es derivi d'una resolució judicial».

o sí, *alguna*. Així ho ha manifestat múltiples vegades (sentències de 3 de juliol de 2014, Fiamingo i altres, C-362/13, C-363/13 i C-407/13, apt. 64; de 26 de novembre de 2014, Mascolo i altres, C-22/13, C-61/13 a C-63/13 i C-418/13, apt. 79, i de 7 de març de 2018, Santoro, C-494/16, apt. 31):

«Quan s'ha produït un ús abusiu de contractes o relacions laborals de durada determinada successius, cal que es pugui aplicar alguna mesura que ofereixi garanties efectives i equivalents de protecció dels treballadors per sancionar degudament aquest abús i eliminar les conseqüències de la infracció del dret de la Unió».

Així mateix, cal recordar que aquest organisme de la Unió ha entès (sentència de 19 de març de 2020, C-103/18 i C-429/18, Sánchez Ruiz i Fernández Álvarez, apt. 86) que aquesta sanció (la que sigui) ha de complir certes característiques:

«La clàusula 5a de l'acord marc no estableix sancions específiques en cas que es comprovi l'existència d'abusos. En aquest cas, correspon a les autoritats nacionals adoptar mesures que no només han de ser proporcionades, sinó també prou efectives i dissuasives per garantir la plena eficàcia de les normes adoptades en aplicació de l'acord marc».

Al seu torn, també sosté que, per evitar el reconeixement de fixesa, s'han de regular en el dret nacional altres conseqüències diferents amb prou entitat perquè es puguin considerar dissuasives. En l'assumpte Sciotto (sentència de 25 d'octubre de 2018, C-331/17, apt. 60) ha declarat el següent:

«Perquè una normativa nacional, com la controvertida en el litigi principal, que prohibeix, al sector públic, transformar en un contracte de treball per temps indefinit una successió de contractes laborals de durada determinada es pugui considerar ajustada a l'acord marc, l'ordenament jurídic de l'estat membre de què es tracti ha de comptar, en aquest sector, amb una altra mesura efectiva per evitar, i si escau sancionar, l'ús abusiu de successius contractes de durada determinada, en aquest supòsit, tal com s'ha acreditat, no hi ha una mesura alternativa que sigui prou eficaç i dissuasiva».

Per tot el que s'ha exposat, admetre l'existència d'un abús i negar la concreció de la sanció es pot qualificar com un incompliment manifest del mandat europeu. L'anàlisi de la STJUE de 13 de juny de 2024 que s'exposarà en l'epígraf següent, desvelarà més mancances del nostre ordenament jurídic (i, en particular, la resposta prevista en l'art. 2.6 de la Llei 20/2021 per als supòsits d'estabilització). I això, tot sigui dit (i també com s'analitzarà a continuació), tampoc no ha sigut prou perquè, malgrat l'interès cassacional per a la formació de jurisprudència que ha plantejat aquest nou pronunciament del TJUE, la Sala Tercera del TS, a través de les esmentades sentències (2) de 25 de febrer de 2025 (rec. 7099/2022

i rec. 4436/2024), hagi optat per modificar l'orientació d'aquesta doctrina (que s'ha mantingut totalment inalterada).

1.2. La STJUE de 13 de juny de 2024 (assumpte Generalitat de Catalunya)

Les dues controvèrsies que precipiten la interpel·lació al tribunal de Luxemburg pel Jutjat CA núm. 17 de Barcelona es refereixen a tres funcionàries interines que han encadenat diversos nomenaments temporals durant un llarg lapse de temps (més de deu, trenta i trenta-set anys, respectivament) en diferents departaments de la Generalitat de Catalunya.

En el primer cas, durant la incoació del procediment principal, l'Administració autonòmica va convocar un procés selectiu obert de concurrència pública per cobrir, entre d'altres, la plaça de la demandant (la qual va sol·licitar l'exclusió cautelar d'aquesta plaça que va ser reconeguda pel jutjat remitent). La demandant entén que, com que ha ocupat una plaça vacant des de la seva incorporació que no s'ha inclòs en cap oferta d'ocupació, cal, per posar remei a l'ús abusiu de successius nomenaments temporals de què considera haver estat objecte, que se li reconegui la condició de personal INF o, subsidiàriament, que s'adopti alguna mesura que impliqui mantenir el seu lloc de feina.

En el segon cas, les demandants entenen que, durant tots els anys treballats a l'Administració de Justícia a Catalunya, han exercit funcions idèntiques a les dels funcionaris de carrera en una situació comparable i que, per tant, han atès necessitats que no són provisionals, urgents ni excepcionals, sinó ordinàries, estables i permanents. Sostenen que l'Administració pública ha incorregut en un ús abusiu de contractes o relacions d'ocupació temporals successius, incompatible amb la clàusula 5a de l'acord marc. Com que en la legislació espanyola no hi ha cap mesura en el sector públic que permeti sancionar aquest abús, demanen que la mesura sancionadora que escaigui aplicar en aquest sector ha de ser la transformació de la seva relació temporal en una de fixa, mitjançant l'adquisició de la condició de funcionari de carrera o, subsidiàriament, mitjançant la conversió de la relació temporal abusiva en una de fixa equiparable a la dels funcionaris de carrera. Amb caràcter subsidiari de segon grau, sol·liciten que l'Administració els reconegui el dret a quedar-se als llocs que exerceixen actualment com a titulars. Finalment, demanen que se'ls aboni la quantitat de 18.000 €, o la que escaigui, com a sanció per l'abús sofert en la relació temporal successiva mantinguda.

La STJUE de 13 de juny de 2024 (d'ara endavant, assumpte Generalitat de Catalunya) és, en molts aspectes, una mera continuïtat de la doctrina precedent (la seqüència argumentativa utilitzada és, certament, reiterativa). Tanmateix, sí que conté un gir de guió significatiu, perquè, si el febrer de 2024 semblava que

obria la porta a la fixesa (recordeu que ho formula en termes que «podria ser» una opció), ara, reconsidera aquesta possibilitat i la rebutja explícitament. Al seu torn (i d'una manera molt menys sorprenent tenint en compte els antecedents exposats), aquesta resolució debilita les bases sobre les quals s'articula el règim de compensacions previst en la Llei 20/2021 (cosa que, sens dubte, n'exigeix la reformulació completa).

Com en l'assumpte UNED, a continuació, es farà una anàlisi crítica d'aquesta resolució en què es posarà el focus en diferents dimensions de manera específica (els processos d'estabilització i consolidació, la fixesa i el sistema de compensació) a partir de (quatre) valoracions crítiques.

1.2.1. Accions adoptades per combatre l'abús

1.2.1.1. A propòsit dels processos de selecció

Amb relació a la doctrina de la Sala Tercera en els casos d'abús exposada en l'epígraf anterior (i específicament, les STS/CA [2] de 26 de setembre de 2018, rec. 1305/2017 i rec. 785/2017), el TJUE dictamina que la convocatòria de processos selectius «no és adequada per sancionar degudament l'ús abusiu de contractes o relacions laborals de durada determinada successius ni, per tant, eliminar les conseqüències de l'incompliment del dret de la Unió». I ho afirma (apt. 78) «tot i que aquests processos valorin els mèrits del treballador afectat».

Tot i això, un sector de la doctrina administrativa ha estat crític amb aquest pronunciament, ja que ha entès que la seva anàlisi de l'ordenament intern «es limita als processos establerts a les lleis de pressupostos de 2017 i 2018, sense tenir en compte que després s'han establert altres procediments d'estabilització posteriors que afavoreixen considerablement aquests treballadors». ⁵⁹ Sense restar vàlidesa a aquesta objecció, la veritat és que la configuració *única* (no repetible) d'aquests processos (com a mínim formalment) dificulta que puguin ser qualificats com a mesures equivalents (malgrat que, en una perspectiva històrica, se'ls pugui atribuir una certa periodicitat, el seu caràcter *arrítmic* –no predictable– la dissipa completament). ⁶⁰

59. CANTERO MARTÍNEZ, «El acceso al empleo público laboral en la encrucijada», *op. cit.* Hi afegeix: «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».

60. Un procés d'estabilització, com a tal, és factible i legítim i també és constitucional. No obstant això, en la mesura que apareixen més dubtes sobre la seva constitucionalitat si es reproduïxen en el temps i amb proximitat uns dels altres (Xavier BOLTAINA BOSCH, *Los procesos selectivos de estabilización del empleo público temporal*, Bomarzo, 2022, p. 26), és lògic que no pugui ser qualificat com una mesura equivalent per combatre l'abús.

1.2.1.2. A propòsit de la fixesa

Pel que fa a la possibilitat de declarar la fixesa, el TJUE (com ja havia declarat nombroses vegades) reitera que, atesa la configuració (imprecisa) de la clàusula 5a, sense que sigui exigència seva, sí que pot ser una de les mesures que es tenen a l'abast (i que faria complir, de manera suficient, el mandat que conté). No obstant això, en la mesura que, en l'àmbit de la funció pública, la conversió aniria en contra del que preveu l'art. 23.2 de la CE i de la doctrina del TS, la sentència de juny de 2024 és explícita a l'hora de declarar que la conversió és possible sempre que (apt. 111) «no impliqui una interpretació *contra legem* del dret nacional».

Mitjançant aquesta formulació és evident que, si es produeixen aquestes circumstàncies, queda fixat un límit infranquejable. En conseqüència, assumint que el contingut de la clàusula 5a no és incondicional ni prou precís, no és possible exigir la fixesa (cosa que evidencia, novament, que les condicions que van fer que sostingués un altre criteri en l'assumpte Agios Nikolaos, sentència d'11 de febrer de 2021, C-760/18,⁶¹ van ser clarament singulars i no extrapolables a altres ordenaments jurídics). En conseqüència, en la mesura que l'ordenament jurídic nega aquesta possibilitat, la sentència reitera que cal preveure «una altra mesura efectiva per evitar i, si escau, sancionar l'ús abusiu de contractes o relacions laborals de durada determinada successius».

Aquest límit també és extensible al personal laboral. No només perquè així ho impediria l'EBEP, sinó també perquè la *vis atractiva* de l'art. 14 de la CE (que, a diferència dels art. 23.2 i 103.3 de la CE, sí que és aplicable a aquest col·lectiu de treballadors públics) ha reduït substancialment l'àmbit d'aplicació de l'art. 23.2 de la CE.⁶² En efecte, la STC 281/1993, matisant el seu criteri anterior (recollit en

61. En aquest assumpte, després de l'entrada en vigor de la Directiva 1999/70, però abans de l'expiració del termini fixat per a la seva transposició, es va modificar l'art. 103 de la Constitució grega (que va tenir lloc durant l'any 2001), que introduïa una prohibició de convertir els contractes temporals del sector públic en indefinits. Modificació que, en opinió del TJUE, va en contra de l'obligació dels estats membres d'abstenir-se d'adoptar mesures que puguin comprometre greument la consecució del resultat prescrit per la Directiva (cosa que faculta l'organisme remitent a dur a terme una interpretació conforme que té en compte la normativa anterior a la reforma constitucional que permet, en cas d'abús en la temporalitat, la conversió a indefinit). Sobre això, extensament, 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 de l'autor, febrer 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/>.

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 com 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 [STC 281/1993, FJ 2; 86/2004, FJ 4; 135/2005, FJ 2; 128/2007, FJ 4; 236/2015, FJ 8.c)]. O com 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 juny 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 consti-

les interlocutòries del TC 100/1988, 858/1988 i 273/1990 i en la STC 161/1991), va afirmar:

«El dret fonamental reconegut en l'art. 23.2 de la CE no és aplicable en els supòsits de contractació de personal laboral per part de les administracions públiques, de manera que el tractament discriminatori denunciat només podria conculcar el principi general d'igualtat establert en l'art. 14 de la CE, del qual l'art. 23.2 de la CE no és sinó, d'acord amb jurisprudència reiterada d'aquest Tribunal, una concreció específica amb relació a l'àmbit dels càrrecs i funcions públics» (criteri que reitera en les STC 86/2004, 135/2005, 128/2007 i 236/2015).

Per això, en consonància, la STS/SOC de 18 de març de 1998 (rec. 317/1997), a partir del mateix art. 19 de la Llei 30/1984, afirma que de la seva literalitat s'imposa:

«L'aplicació al personal laboral dels criteris de selecció tradicionals en la funció pública i això té una transcendència indubtable a l'efecte del sistema de garanties que el mateix precepte esmenta i que enllacen amb les previsions constitucionals sobre la igualtat dels ciutadans en l'accés a la funció pública (art. 14 i 23 de la CE), entesa en sentit ampli –com a ocupació pública– i en l'aplicació per a aquest accés dels principis de mèrit i capacitat (art. 103.3 de la CE)».

En el fons, el conflicte subjacent d'aquesta controvèrsia apel·la a l'equilibri entre el principi de primacia del dret de la Unió i el marc constitucional.⁶³ Sobre aquesta qüestió, és cert que el TJUE, de manera reiterada (entre d'altres, sentència de 8 de setembre de 2010, Winner Wetten, C-409/06), ha afirmat que «no es pot admetre que normes de dret nacional, encara que tinguin rang constitucional, menyscabin la unitat i l'eficàcia del dret de la Unió».⁶⁴ No obstant això, com exposa Manuel LÓPEZ ESCUDERO, en la sentència de 5 de desembre de 2017 (C-42/17), MAS i MB, també ha conclòs que «el jutge nacional no ha d'inaplicar la norma nacional contrària a una norma de la Unió Europea si així s'infringeix un dret fonamental protegit per la seva constitució nacional».⁶⁵ De manera que, si

tucional 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. Com exposa Elvira MÉNDEZ PINEDO (2023, «La primacia 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, setembre-desembre, p. 118): «Varias sentencias importantes 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, primacia, aplicación uniforme y eficacia del derecho de la Unión Europea».

64. Més recentment, en la STJUE de 26 de setembre de 2024 (C-792/22), a propòsit de Romania, ha sostingut que un organisme jurisdiccional nacional no està obligat a aplicar una resolució del seu Tribunal Constitucional que infringeix el dret de la Unió. Hi afegeix que, en aquest cas, l'organisme jurisdiccional nacional no es pot sancionar.

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

aquest criteri es trasllada a l'àmbit de la Directiva 1999/70, això significa que la igualtat en l'accés a l'ocupació pública que l'art. 14 de la CE consagra s'hauria d'erigir en aquest límit infranquejable per al dret de la Unió (tant per al personal laboral com el funcional).

De fet, aquesta posició respecte de la fixesa no és nova per a l'ordenament espanyol. Amb anterioritat (el 2020), en l'assumpte Sánchez Ruiz i Fernández Álvarez, ja es va indicar (apt. 130) que, d'acord amb el marc constitucional espanyol, la fixesa no podia ser una opció a l'abast. En concret, afirma:

«De la informació facilitada pel jutjat remitent se'n desprèn amb claredat que aquesta transformació està excloua categòricament en virtut del dret espanyol, ja que l'accés a la condició de personal estatutari fix només és possible arran de la superació d'un procés selectiu».

De manera que, assumint que el marc constitucional és insuperable (i la fixesa no es pot exigir), el marge d'actuació ha quedat molt restringit i l'abonament d'una compensació econòmica es converteix en la mesura principal per combatre l'abús en el nostre ordenament. El problema (com s'analitzarà a continuació) és que la STJUE de 13 de juny de 2024 (C-331/22 i C-332/22) ha enderrocat les bases de la solució rescabadora oferta per l'art. 2.6 de la Llei 20/2021 (i, per extensió, també el previst per al personal INF). Això obliga a reformular-la íntegrament.

1.2.1.3. A propòsit del sistema de compensació previst en l'art. 2.6 de la Llei 20/2021

El propòsit de l'art. 2.6 de la Llei 20/2021 i del règim compensatori que preveu era intentar donar una resposta adequada a les directrius de la clàusula 5a de la Directiva 1999/70 en el marc del procés d'estabilització que regula. En concret, distingint entre *compensació* i *indemnització*, la literalitat és com segueix:

«[paràgraf 1r] Correspon una compensació econòmica, equivalent a vint dies de retribucions fixes per any de servei, i es prorrogegen per mesos els períodes de temps inferiors a un any, fins a un màxim de dotze mensualitats, per al personal funcionari interí o el personal laboral temporal que, estant en actiu com a tal vegi finalitzada la seva relació amb l'Administració perquè no ha superat el procés selectiu d'estabilització.

[paràgraf 2n] En el cas del personal laboral temporal, aquesta compensació consisteix en la diferència entre el màxim de vint dies del seu salari fix per any de servei, amb un màxim de dotze mensualitats, i la indemnització que li correspongui percebre per l'extinció del seu contracte, i es prorrogegen per mesos els períodes de temps inferiors a un any. En cas que aquesta indemnització sigui reconeguda en via judicial, cal compensar les quantitats.

[paràgraf 3r] La no-participació del candidat o candidata en el procés selectiu d'estabilització, en cap cas, no dona dret a una compensació econòmica».

Doncs bé, tot i aspirar a estar donant resposta al mandat de l'acord marc, la veritat és que la resposta del tribunal de Luxemburg és contundent sobre la seva inadequació. La sentència de 13 de juny de 2024 (C-331/22 i C-332/22) és explícita a l'hora de declarar la insuficiència dels paràmetres emprats per calcular aquest rescabament. En concret, afirma el següent (apt. 80 a 83):

— L'abonament d'aquest import «sembla que és independent de qualsevol consideració relativa al caràcter legítim o abús de la utilització de contractes o relacions laborals de durada determinada».

— La subjecció de la compensació a un doble límit (el límit dels vint dies de retribució per any de servei i el límit dels dotze mesos de salari en total), «no permet ni la reparació proporcionada i efectiva en les situacions d'abús que superin una durada determinada en anys, ni la reparació adequada i íntegra dels danys derivats d'aquests abusos».

— Els estats membres han de preveure una compensació adequada (no ha de ser punitiva). Això implica que «no es limiti a una indemnització merament simbòlica, sense sobrepassar, però, la compensació íntegra».

Amb anterioritat, en l'assumpte Sánchez Ruiz i Fernández Álvarez, el TJUE ja va exigir que la compensació havia de ser «prou dissuasiva i compensatòria». I, específicament, cal recordar que ho feia en aquests termes (apt. 103 i 104):

«Ha de tenir específicament per objecte compensar els efectes de l'ús abusiu de contractes successius o relacions laborals de durada determinada». I «cal a més que la indemnització concedida no només sigui proporcionada, sinó també prou efectiva i dissuasiva per garantir la plena eficàcia d'aquesta clàusula».

Tot i que aquestes objeccions se centren en els casos en què no s'hagi superat el procés selectiu, és obvi que són extensibles als que s'opti per no haver-se presentat al procés d'estabilització;⁶⁶ i també als que, havent-s'hi presentat, s'acabin superant. Especialment, perquè, reiterant el que s'ha argumentat en més d'una ocasió, afirma:

«La convocatòria d'aquests processos és independent de qualsevol consideració relativa al caràcter abusiu de l'ús de relacions de servei de durada terminada, no és adequada per sancionar degudament l'ús abusiu d'aquestes relacions ni per eliminar les conseqüències de l'incompliment del dret de la Unió».

La conseqüència més evident de tot el que s'ha dit és que, d'una banda, l'art. 2.6 ha de ser reformulat per adaptar-se a aquestes directrius; i, de l'altra, que la solució

66. En aquest sentit, el TJUE (apt. 79) sembla incórrer en un error, perquè entén que la normativa sí que preveu aquesta compensació en aquests supòsits.

prevista en la jurisdicció social per a la cobertura reglamentària de la plaça dels INF ho ha de fer també. De fet, d'alguna manera, ja dona resposta a la pregunta subsidiària de la qüestió prejudicial formulada pel TS en l'assumpte Obadal (interlocutòria de 30 de maig de 2024, rec. 5544/2023), que cal recordar que diu el següent:

«El reconeixement d'una indemnització dissuasiva al treballador INF en el moment de l'extinció de la seva relació laboral es pot considerar una mesura adequada per prevenir i, si escau, sancionar els abusos derivats de l'ús successiu de contractes temporals en el sector públic d'acord amb la clàusula 5a de l'acord marc?».

En vista del cabal doctrinal exposat al llarg d'aquestes pàgines, sembla que la resposta a aquesta qüestió és afirmativa, sempre que compleixi els requisits que s'acaben de descriure.

1.2.2. Reaccions internes a la sentència de 13 de juny de 2024

La interpretació dels organismes interns de la sentència de juny de 2024 no pot ser més dispar (tot i que les reaccions difereixen entre les jurisdiccions i, novament, s'exposaran per separat).

1.2.2.1. Reaccions en la jurisdicció contenciosa administrativa

Respecte de la fixesa, l'ordre contenciós és monolític en rebutjar-la. De manera contundent (com s'ha avançat anteriorment), ho han confirmat les dues sentències de la Sala Tercera del TS, amb data 25 de febrer de 2025 (rec. 7099/2022 i rec. 4436/2024).⁶⁷

En el primer cas (rec. 7099/2022, relatiu a un docent de l'assignatura de francès que fa vint-i-nou anys que encadena nomenaments successius en centres educatius diferents), afirma: «En cap cas no s'ha de reconèixer el dret a ser nomenat funcionari de carrera ni treballador públic fix» (i afegeix, així mateix, que «tampoc el de ser indemnitzat»). En concret, no es pot accedir a la pretensió sol·licitada (declaració de funcionar de carrera o funcionari fix indefinit) perquè

«el recurrent no ha explicat les característiques dels llocs que ha ocupat ni les raons a les quals es van deure els seus diferents nomenaments en diversos centres d'ensenyament, ni de quina manera van expirar les relacions de servei a què van donar lloc. Tampoc no sabem les condicions del nomenament de què gaudia en el moment de recórrer». De manera que conclou: «En aquestes condicions no ens podem pronunciar sobre si ha patit o no abús en els nomenaments que ha rebut».

⁶⁷. I que, posteriorment, ha reiterat en la STS/CA de 4 de març de 2025 (rec. 4230/2024).

O sigui que conclou:

«L'apreciació de l'ús abusiu de nomenaments temporals s'ha de fer tenint en compte el conjunt de circumstàncies que concorren en el cas concret de què es tracti i, en particular, en vista de si les necessitats cobertes per aquests nomenaments són de caràcter permanent o estructural, o bé de naturalesa accidental o ocasional.

En cap cas, no és possible la conversió de la relació temporal en nomenament com a treballador fix o equiparable, sense perjudici que el treballador públic temporal si és cessat, té dret a ser reposat i a quedar-se a la plaça que ocupava mentre es cobreix per un funcionari de carrera o s'amortitza».

En el segon cas (rec. 4436/2024, relatiu a una funcionària interina que ha estat més de tretze anys al mateix lloc de feina fins que es va cobrir definitivament la plaça), davant la petició de la recurrent de formular una qüestió prejudicial al TJUE, la Sala Tercera del TS la rebutja perquè

«el Tribunal de Justícia [referint-se a la sentència del 13 de juny de 2024] s'ha manifestat a l'apartat 116 de la sentència amb ple coneixement dels termes en què està regulat a Espanya l'accés a l'ocupació pública i, en particular, l'adquisició de la condició de funcionari de carrera. I, naturalment, coneix sobre manera l'abast que cal donar a l'acord marc que acompanya la Directiva 1999/70/CE. Per això, la claredat manifesta de les seves paraules es fa encara més evident i fa que es descarti qualsevol incertesa.

D'altra banda, l'apreciació de si la conversió de la relació d'ocupació temporal abusiva en fixa o permanent en el marc de l'aplicació de la clàusula 5a d'aquest acord marc és o no contrària al dret espanyol, correspon a aquesta sala, competent per interpretar les nostres lleis».

D'altra banda, quant a la fixesa (reiterant la seva doctrina), afirma:

«Hem tingut ocasió de pronunciar-nos sobre els criteris que permeten apreciar l'abús en la utilització de nomenaments temporals per part de l'Administració. En últim extrem, es pot dir que són abusius quan, amb aquests nomenaments, es volen atendre necessitats de caràcter estructural en lloc de les de naturalesa circumstancial per a les quals han estat previstos per la llei. Així, hi ha abús en els nomenaments temporals que es mantenen o reiteren al llarg dels anys per ocupar el mateix lloc vacant sense que es convoqui per a la seva provisió per part d'un funcionari de carrera, o en els de concatenació de nomenaments successius per al mateix lloc o per a diferents llocs amb un contingut semblant. Naturalment, la determinació de l'abús requereix examinar les circumstàncies singulars per tal d'establir que, efectivament, s'ha recorregut de manera reiterada a personal temporal per atendre necessitats permanents.⁶⁸

68. I esmenta les sentències de 30 de novembre de 2021 (rec. 6302/2018) i (3) de 10 de desembre de 2021 (rec. 7459/2018, rec. 6676/2018 i rec. 6674/2018).

De la mateixa manera, hem reconegut el dret del personal temporal cessat a ser reposat fins que la vacant que ocupava sigui coberta per un funcionari públic mitjançant els corresponents processos selectius i de provisió de llocs de treball o fins que s'amortitzi.⁶⁹ Aquest reconeixement no es predica per a aquells casos en què, com ara, el cessament s'ha declarat d'acord amb el dret».

Hi afegeix, a més, en un passatge posterior de la seva fonamentació, que

«el nostre dret, com hem dit de manera constant, no permet convertir el personal temporal de l'Administració en funcionari de carrera o personal fix equiparable sense que hi intervinguin els processos selectius previstos legalment per accedir a aquesta condició. O sigui, sense que se segueixin, no qualssevol formes de selecció, sinó procediments fonamentats en els principis constitucionals de mèrit i capacitat i igualtat, convocats a aquest efecte i resolts amb totes les garanties per organismes caracteritzats per l'objectivitat en l'exercici de la seva funció. Convé destacar, en aquest sentit, que aquests procediments tenen unes característiques que els distingeixen dels que s'observen a l'àmbit privat, de la mateixa manera que difereix el règim estatutari dels treballadors públics del que és propi dels treballadors del sector privat. Per això, no són comparables, tal com pretén la recurrent, improcedència de comparabilitat, que també afirma la sentència del Tribunal de Justícia de 13 de juny de 2024».

També recorda que la conversió en funcionari de carrera o equiparable no és una mesura exigida per la clàusula 5a de l'acord marc, «sinó que ho pot ser, però sempre que no s'hi oposi el dret nacional». I prossegueix:

«En el cas d'Espanya, l'impediment que advertim no és de mera legalitat, sinó de constitucionalitat. En efecte, admetre la conversió pretesa suposaria, no ja una decisió *contra legem*, sinó *contra Constitutionem*. Vulneraria elements essencials de la configuració de la funció pública disposats pel constituent, centrals en la seva operativitat que, a més, s'integren en els drets fonamentals dels aspirants a accedir a l'ocupació pública i han estat assumits per la consciència social com a trets distintius de dimensió subjectiva de les administracions públiques».

Per tot això, conclou que s'ha de mantenir la jurisprudència fixada sobre això, perquè «no contrau la interpretació de l'acord marc que acompanya la Directiva 1999/70/CE mantinguda pel Tribunal de Justícia de la Unió Europea».

Abans d'aquesta jurisprudència, de fet, ja s'havien manifestat altres tribunals inferiors. Per exemple, les STSJ/CA Madrid de 21 i de 28 de novembre de 2024 (rec. 1173/2023 i rec. 1373/2023) afirmen:

69. I esmenta les sentències (2) de 26 de setembre de 2018 (rec. 785/2017 i rec. 1305/2017).

«És a dir, la fixesa no és una mesura imposada o imposable pel dret comunitari, sinó que seria una mesura que és susceptible de solucionar el problema sempre que dins del dret nacional pugui ser adoptada, cosa que hem vist que no és així segons la doctrina reiterada del TS».⁷⁰

I el TSJ de Castella i Lleó, amb la seu a Burgos, en termes molt similars, entén que (sentència de 26 de novembre de 2024, rec. 101/2024)

«no és possible una interpretació *contra legem* del dret nacional de la clàusula 5a de la Directiva que ens ocupa, sense perjudici d'esgotar les possibilitats que l'ordenament atorgui per a una interpretació d'acord amb aquest únic límit. Per tant, cal reiterar que qui es troba en una situació, si escau, d'interinitat objectivament abusiva, té dret a la subsistència de la relació d'ocupació, amb els drets professionals i econòmics corresponents, fins que l'Administració compleixi degudament el que disposa l'art. 10 de l'EBEP, però no a obtenir una relació amb l'Administració pública com la que pretén la part demandant».

O bé la seu de Las Palmas del TSJ de Canàries (sentència de 2 d'octubre de 2024, rec. 567/2023),⁷¹ en afirmar que l'última sentència del TJUE de 13 de juny de 2024 no ha canviat res, les conclusions de la qual «impedeixen les sorprenents pretensions de fixesa o conversió automàtica de funcionaris interins en funcionaris de carrera». I conclou:

«La conversió automàtica de treballadors públics interins en fixos o de carrera només és possible si no hi ha dret nacional en contra, com el nostre, en què hi ha principis constitucionals que condicionen el nomenament pretès a la superació d'un procés selectiu en règim de concurrència competitiva d'altres possibles aspirants que no han de ser preterits, en la defensa dels quals qualsevol pot entendre que són infundades les expectatives que finalment es decideixi una aplicació directa de la Directiva que deixi de banda l'aplicació dels preceptes de la CE que impliquen convocar amb regularitat processos selectius que redueixin la funció pública interina a la seva dimensió estricta segons les necessitats dels serveis».

Al seu torn, la Sala Tercera del TS també ha manifestat que no cal reconèixer el dret a mantenir-se en el lloc de treball ocupat fins que Administració examini si aquesta plaça té caràcter estructural (i, si és així, fins que la consigni expressament en el catàleg corresponent de llocs de treball). En concret, així ho ha dictaminat la sentència d'11 de febrer de 2025 (rec. 7368/2021), seguint el planteja-

70. En termes semblants, la STSJ/CA Madrid de 23 de gener de 2025 (rec. 2023/2023): «És a dir, la fixesa no és una mesura imposada o imposable pel dret comunitari, sinó que seria una mesura que és susceptible de solucionar el problema sempre que dins del dret nacional pugui ser adoptada, cosa que hem vist que no és així, segons la doctrina reiterada del TS».

71. Aquest criteri es reitera, entre d'altres, en SAN/CA de 12 de desembre de 2024 (rec. 665/2022); STSJ/CA Castella-la Manxa de 4 de juliol de 2024 (rec. 694/2021); Galícia de 13 de novembre de 2024 (rec. 149/2024); La Rioja de 31 d'octubre de 2024 (rec. 228/2022), i Com. Valenciana (3) de 15 i (3) de 17 de juliol de 2024 (rec. 757/2021, rec. 556/2021, rec. 256/2024, rec. 216/2021, rec. 256/2021 i rec. 766/2021).

ment de la sentència de 30 de maig de 2024 (rec. 2304/2022), en el cas d'una docent a qui s'hagi demanat diverses vegades en diferents centres. A més, en aquest pronunciament adverteix que

«la mera referència als anys de prestació de serveis com a funcionari interí no és prou per inferir de manera automàtica la situació d'abús que declara la sentència impugnada. Aquesta declaració s'ha d'inferir d'una sèrie de circumstàncies concretes i específiques que, pel que fa al cas, exigia examinar el sistema de llista d'interins aplicable, segons l'expressada Ordre ECD/697/2017, de 24 de juliol, analitzar el tipus de successió dels diversos nomenaments, i valorar si la prestació de serveis es va fer en un centre o diversos. A més, s'havia de justificar el tipus de vacant que s'estava cobrint, si les funcions docents van ser idèntiques o no, i, al cap i a la fi, si es va produir la presentació als processos selectius convocats».⁷²

D'altra banda, en relació amb els perjudicis que puguin haver patit els qui hagin estat objecte de nomenaments temporals abusius, la doctrina de l'assumpte Generalitat de Catalunya no ha estat suficient per modificar la jurisprudència precedent. En efecte, en aquesta sentència de 25 de febrer de 2025 (rec. 4436/2024), la Sala Tercera del TS ha reiterat que

«el nostre ordenament jurídic no coneix la figura de les indemnitzacions de caràcter punitiu que, si bé existeix en algunes legislacions, no és pròpia de les que s'inscriuen, com l'espanyola, en l'anomenat *sistema continental*. I, d'altra banda, hem dit que les pretensions de rescabament per aquesta causa han de basar-se en la justificació dels perjudicis soferts efectivament [...]. Naturalment, la quantitat de la indemnització en les ocasions en què escaigui haurà de correspondre's amb l'entitat dels danys de tota naturalesa patits i que siguin imputables a l'abús. O, si escau, en la mesura que estableixi el legislador».

De manera que, com resumeix aquesta mateixa resolució, la doctrina jurisprudencial (a propòsit de les possibles reaccions davant l'abús de la temporalitat) en la jurisdicció CA queda així:

- «i) l'apreciació de l'ús abusiu dels nomenaments temporals exigeix comprovar que es reitereu o prolonguen per cobrir necessitats no permanents o estructurals;
- ii) és contrari a la CE convertir en funcionari fix o equiparable qui hagi rebut nomenaments temporals abusius;
- iii) la persona afectada per l'abús, si és cessada fora dels supòsits previstos legalment per a la finalització de la relació de servei temporal, té dret a ser reposada fins que el lloc de feina ocupat sigui ocupat per un funcionari públic o s'amortitzi;

72. En termes semblants, la STS/CA de 19 de febrer de 2025 (rec. 1602/2024).

iv) qui hagi estat objecte de nomenaments abusius, si acredita que ha sofert perjudicis per aquesta causa, té dret a ser indemnitzat en una mesura proporcionada o, si escau, en la que estableixi el legislador».

Després de llegir aquests criteris i tenint presents les diverses objeccions que s'han exposat en aquest llibre fins ara, es pot concloure que la resultant de tots aquests criteris interpretatius de la Sala Tercera del TS, en definitiva, continua descrivint una posició que no s'alinea completament amb els dictats del dret de la Unió.

1.2.2.2. Reaccions en la jurisdicció social

En la jurisdicció social, el debat és més obert,⁷³ encara que, com ja s'ha exposat, són diversos els arguments que ens fan concloure que l'opció de fixesa ha quedat definitivament tancada.⁷⁴

Amb relació a la compensació en el marc de la Llei 20/2021, les reaccions (excepte omissió i/o error) només s'han produït en l'àmbit social. En efecte, algunes resolucions ja han reconegut una indemnització en cas d'estabilització *ex art.* 2 de la Llei 20/2021. Per exemple, així s'ha pronunciat la instància, la SJS/2 Terrassa de 8 de novembre de 2024 (núm. 234/2024), en reconèixer la indemnització de vint dies, amb un màxim de dotze mesos, a un INF estabilitzat per concurs de mèrits. No obstant això, la qüestió no és pacífica. La STSJ/SOC Aragó de 10 de gener de 2025 (rec. 1025/2025), en un supòsit en què un INF adquireix la condició de fix com a resultat del procés de consolidació d'ocupació segons la Llei 20/2021 a la mateixa empresa on tenia concertat el contracte temporal, ha dictaminat que no escau abonar cap indemnització (en canvi, si l'estabilització es produeix en una altra administració, entén que sí que s'ha de percebre; sentència d'11 d'octubre de 2024, rec. 838/2024). En concret, afirma:

73. En efecte, alguns organismes jurisdiccionals (de manera molt controvertida) continuen sostenint que la fixesa és la resposta més adequada per combatre l'abús de la temporalitat. En concret, ha passat així amb les STSJ/SOC País Basc de 2 de juliol de 2024 (rec. 546/2024); (2) de 10 i de 17 de setembre de 2024 (rec. 784/2024, rec. 1457/2024 i rec. 913/2024); de 12 de novembre de 2024 (rec. 1199/2024); i (2) de 10 i de 12 de desembre de 2024 (rec.1741/2024, rec. 2205/2024 i rec. 1730/2024); i Madrid (2) de 17 de juliol de 2024 (rec. 179/2024 i rec. 370/2024); i de 31 d'octubre de 2024 (rec. 573/2024). En canvi, rebutgen explícitament aquesta possibilitat, STSJ/SOC Catalunya de 10 i de 17 de setembre de 2024 (rec. 6673/2023 i rec. 2858/2024); i Madrid de 3 i de 31 d'octubre de 2024 (rec. 856/2022 i rec. 788/2024); i de 27 de novembre de 2024 (rec. 724/2024).

74. Tanmateix, en una argumentació exhaustiva i fonamentada, vegeu la STSJ/SOC Madrid de 17 de juliol de 2024 (rec. 179/2024). En concret, sosté: «No observem que el TC hagi establert jurisprudencialment que la contractació de personal laboral requereixi, per exigències de l'art. 14 de la CE, l'aplicació d'un procediment selectiu previ determinat ni tampoc que el reconeixement de la fixesa a personal laboral contractat temporalment per raó de la vulneració de les normes laborals sobre contractació temporal sigui contrari a l'art. 14 CE [...]. El que és rellevant a l'efecte de complir [TJUE] no és que hi hagi una interpretació jurisprudencial consolidada determinada, sinó que no hi hagi una altra interpretació possible que permeti donar una solució d'acord amb les exigències del dret de la Unió. Ens sembla que difícilment [...] es podria considerar que la interpretació que exclou amb caràcter absolut la conversió dels contractes en fixos sigui l'única possible del text constitucional». I posteriorment afirma: «Segons el nostre parer, hi ha una possibilitat d'interpretació constitucional que, sota condicions determinades, permetria la declaració de fixesa del personal laboral [...] per vulneració de la clàusula 5a». En qualsevol cas, en un moment posterior de la seva fonamentació i en el marc del debat relatiu a si un TSJ està facultat per alterar la doctrina del TC o del TS, acaba rebutjant la possibilitat de reconèixer la fixesa (apunta que el més probable és que s'incrementi la indemnització). Aquest criteri es reitera en les STSJ/SOC Madrid de 17 de juliol de 2024 (rec. 370/2024), i de 31 d'octubre de 2024 (rec. 573/2024).

«Les circumstàncies del cas ens fan entendre que les mesures legals amb les quals s'ha intentat tallar la llarga durada del contracte temporal del Sr. Manuel (procés selectiu reservat a contractats temporals amb durada prolongada i establiment en aquests processos de criteris de superació de les proves molt més favorables a les seves possibilitats que les establertes en altres processos diferents) han sigut eficaces i no justifiquen que, en passar a una relació fixa amb la DGA, se li aboni la indemnització que li ha sigut reconeguda en la instància».

El TSJ de Galícia (sentència de 30 d'abril de 2024, rec. 498/2024), d'altra banda, entén que, si una persona renuncia a presentar-se a un procés d'estabilització i l'empresa (en aquest cas, un ens local), malgrat els informes que acrediten l'existència d'una causa objectiva per aquest motiu (*ex art. 51 i 51 de l'ET*), no esmenta en la carta resolutòria la Llei 20/2021 ni tampoc posa a disposició la indemnització prevista per a l'acomiadament objectiu, el cessament ha de ser qualificat d'improcedent. En vista de l'assumpte UNED, afegeix el següent:

«La convocatòria de consolidació d'ocupació feta [...], i en la convocatòria de la qual no hi ha cap consideració del caràcter abusi de l'ús del contracte de l'actora, no ha de ser vàlida, ni produir, en el cas de no ser superada per la treballadora o de no presentar-s'hi, l'extinció vàlida del contracte, quan, a més, en cas que es produeixi l'extinció de la relació laboral, la indemnització taxada de vint dies de salari per any de servei no és suficient, ja que no s'han tingut en consideració els danys causats a la treballadora ni l'efecte sancionador i dissuasiu que hauria de tenir».

Aquests testimonis no són encara significatius i és aviat per saber quin camí agafarà aquesta controvèrsia. No obstant això, és clar que el seu import s'haurà d'ajustar a l'abús patit (mesurat a partir del nombre de nomenaments i/o del temps acumulat en aquesta situació) i, a conseqüència de tot això, el més probable és que, segons el cas, excedeixi els límits actuals. El capítol que segueix intenta explorar l'escenari rescabador resultant del cabal doctrinal del tribunal de Luxemburg que s'acaba d'exposar.

Capítol 2. L'art. 2.6 de la Llei 20/2021: una reinterpretació en vista del TJUE

L'anàlisi de la doctrina europea duta a terme en els apartats anteriors (malgrat els nombrosos aspectes que segueixen sense ser pacífics) delimita la resposta que caldria atorgar a tots els casos d'abús de la temporalitat. L'objectiu d'aquest capítol és projectar l'escenari que resulta de la combinació de tots aquests criteris hermenèutics amb el marc normatiu vigent (i la seva reinterpretació, quan sigui necessari), prenent com a punt de referència la literalitat de l'art. 2.6 de la Llei 20/2021 (reproduïda anteriorment).

Abans fer aquesta anàlisi, i per determinar l'abast real del mandat del dret de la Unió, s'ha de tenir en compte un aspecte relatiu a l'àmbit d'aplicació de la clàusula 5a esmentat només tangencialment amb anterioritat. En efecte, segons el TJUE, el concepte de *successió* emprat per aquesta clàusula també és extensible a situacions en què s'hagi produït un únic nomenament. Sobre aquest punt cal aturar-se breument, perquè amplia de manera molt significativa l'àmbit d'aplicació de les mesures dirigides a evitar l'abús.

Durant molt de temps, es va interpretar aquest concepte d'una manera restrictiva (o molt literalment). En l'assumpte Baldonado Martín (sentència de 22 de gener de 2020, C-177/08), reiterant la seva doctrina, va entendre que la clàusula 5a no era aplicable a una situació en què no s'havia acreditat una «successió» de contractes temporals (i, tot sigui dit, també rebutjava que, d'acord amb la clàusula 4a de la Directiva 1999/70 –això és, no-discriminació–, la indemnització per acomiadament objectiu prevista per als contractes fixos laborals fos extensible als cessaments de funcionaris interins). En canvi (reprenent la qüestió relativa a la successió), poc temps després, en l'assumpte Sánchez Ruiz i, a partir de l'argumentació seguida en l'assumpte Pérez López (sentència de 14 de setembre de 2016, C-16/15), va flexibilitzar el criteri d'acord amb els arguments següents:

— Primer: la finalitat de la clàusula 5a és imposar límits a l'ús successiu de contractes o relacions laborals de durada determinada, considerat una font potencial d'abusos en perjudici dels treballadors, i estableix un cert nombre de disposicions protectores mínimes a fi d'evitar la precarització de la situació dels assalariats.

— Segon: l'estabilitat en l'ocupació es concep com un component primordial de la protecció dels treballadors, mentre que els contractes laborals de durada determinada només poden respondre simultàniament a les necessitats dels ocupadors i dels treballadors en certes circumstàncies.

— Tercer: la clàusula 5a imposa als estats membres, a l'efecte de prevenir els abusos derivats de l'ús successiu de contractes o relacions laborals de durada determinada, l'adopció efectiva i vinculant de, com a mínim, una de les mesures que enumera quan el dret intern no prevegi mesures legals equivalents.

— Quart: la limitació de la facultat d'apreciació conferida als estats membres s'imposa molt especialment quan es tracta d'un concepte clau, com és el de relacions de servei successives, que és decisiu per determinar el mateix àmbit d'aplicació de les disposicions nacionals destinades a aplicar l'acord marc.

A partir d'aquesta bateria d'arguments i seguint el criteri de l'advocada general, el TJUE assevera:

«Considerar que no existeixen relacions laborals de durada determinada successives [...], per l'única raó que l'empleat afectat, encara que hagi estat objecte de diversos nomenaments, ha ocupat de manera ininterrompuda el mateix lloc de feina durant diversos anys i ha exercit, de manera constant i continuada, les mateixes funcions, mentre que el manteniment de manera permanent d'aquest treballador en una plaça vacant sobre la base d'una relació de servei de durada determinada es deu a l'incompliment per part de l'ocupador de l'obligació legal d'organitzar en el termini previst un procés selectiu a fi de cobrir definitivament aquesta plaça vacant i, per això, la seva relació de servei ha estat renovada implícitament any rere any, pot comprometre l'objecte, la finalitat i l'efecte útil d'aquest acord».

I, a més, afegeix que «una definició tan restrictiva del concepte de *successives relacions laborals de durada determinada* permetria contractar treballadors de manera precària durant anys», i també tindria com a efecte «excloure, a la pràctica, un gran nombre de relacions laborals de durada determinada de la protecció dels treballadors perseguida per la Directiva 1999/70 [...] i també permetre l'ús abusiu d'aquestes relacions per part dels empresaris per satisfer necessitats permanents i estables en matèria de personal».

En definitiva, aquesta concepció àmplia del terme *successió* afecta el règim de compensacions previst en l'art. 2.6 de la Llei 20/2021, perquè el procés d'estabilització està pensat per a les relacions que acumulen, en una data determinada, una antiguitat mínima, amb independència del nombre de nomenaments acumulats («...hagin estat ocupades de manera temporal i ininterrompudament almenys en els tres anys anteriors a 31 de desembre de 2020»).⁷⁵ De manera que

75. Amb relació al concepte *ininterromput*, la doctrina (BOLTAINA BOSCH, *Los procesos selectivos de estabilización...*, *op. cit.*, p. 54) entén que «debe interpretarse en sentido amplio y abierto. Por lo tanto, no cualquier interrupción rompe la secuencia. Es factible la

es pot concloure que es redueixen significativament els possibles *punts cecs* que poguessin quedar fora de l'abast d'aquesta doctrina.

Tenint-ho present, a continuació, es farà una proposta reinterpretativa d'aquest precepte tan esmentat (distingint entre el personal laboral i el funcionari sempre que sigui pertinent). De la lectura se'n poden extreure algunes valoracions, i es pot diferenciar entre les persones que no superen el procés selectiu de les que sí que ho fan, o bé que optin per no participar-hi. Perquè, malgrat la seva literalitat (i en vista del que apunta el TJUE), hi concorren arguments perquè es pugui exigir un rescabament econòmic en totes aquestes situacions.

2.1. Persones que no superin el procés selectiu

En el cas del personal interí, en primer lloc, cal destacar que la cobertura estatutària de la plaça només pot ser motiu legítim d'extinció de contractes temporals per vacant i INF declarat judicialment. Això exigeix distingir entre dues situacions diferents (apt. *a* i *b*). És una qüestió important perquè també condiciona les normes de compatibilitat entre les indemnitzacions i les compensacions (apt. *c*):

a. En aquelles modalitats contractuals en què la cobertura reglamentària de la plaça no descriu un motiu extintiu lícit (com, per exemple, els extints contractes eventuais o per obra i servei), l'estabilització hauria de poder exigir la «indemnització» per acomiadament improcedent (perquè el motiu extintiu –la cobertura reglamentària de la plaça– no s'ajusta a la naturalesa jurídica del vincle contractual).

En aquests casos, per evitar aquesta conseqüència (la improcedència), també sembla que l'extinció, en funció del nombre de treballadors afectats, s'hauria de canalitzar mitjançant un acomiadament objectiu o col·lectiu (tot i que la derogació de la DA 16a de l'ET, arran de la reforma del Reial decret llei 32/2021, pot plantejar alguns dubtes sobre aquesta possibilitat de resolució).⁷⁶ Cal tenir en compte que, si no s'ha seguit el procediment d'acomiadament col·lectiu, s'hauria de declarar la nul·litat d'aquestes extincions (amb la readmissió consegüent). Tret que hi hagi un error o una doctrina millor, costa imaginar cap altra manera de materialitzar l'extinció lícita d'aquests contractes (recordem que la doctrina jurisprudencial és clara a l'hora de rebutjar la possibilitat de la «simple amortització» de

“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».

76. Per aprofundir-hi, vegeu (mantenint que aquesta derogació no impedeix recórrer a la resolució per aquests motius) 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 de l'autor, gener 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/>.

la plaça; així ho ha tornat a afirmar recentment la sentència de 12 de setembre de 2023, rec. 3791/2020).

b. En el cas que la cobertura reglamentària de la plaça sigui un motiu extintiu ajustat a la naturalesa del vincle contractual, l'art. 2.6 representa una excepció respecte del que està previst per a la resta d'interins (ja que no se'l reconeix la indemnització de l'art. 49.1.c de l'ET).

A diferència del que preveu la DA 17a de l'EBEP (que conté les «Mesures dirigides al control de la temporalitat en l'ocupació pública»), cal fixar-se que la «compensació» de l'art. 2.6 no està limitada temporalment a l'última relació (la qual cosa, potser, en el cas d'aquesta DA de l'EBEP –i com s'exposarà a continuació– ha de ser matisada en vista de la coneguda com a *teoria de la unitat essencial del vincle* de la jurisdicció social;⁷⁷ i/o bé –com exigeix el TJUE– per ajustar l'import a l'abús patit).

D'altra banda, igual que en la DA 17a de l'EBEP, l'import se circumscriu al salari «fix». Aquesta acotació econòmica pot plantejar un conflicte amb la clàusula 4a de la Directiva 1999/70, en establir una diferència de tractament respecte dels contractes «no temporals» en una dimensió que, sense dubte (tal com s'extreu de la doctrina, entre d'altres de Diego Porras 1: sentència de 14 de setembre de 2016, C-596/14),⁷⁸ pot subsumir-se en el concepte de *condició laboral*. Això podria motivar una interpel·lació al tribunal de Luxemburg o al TC. El fet que el legislador hagi recorregut (de manera potser forçada) al concepte de *compensació* (i no d'*indemnització*) no sembla que sigui un argument d'entitat suficient per entendre que les situacions no són comparables i així evitar arribar a aquesta conclusió.

Quant a l'import, com s'ha exposat en l'epígraf anterior, és obvi que aquesta «compensació» no s'ajusta al mandat de la clàusula 5a segons el cànon interpretatiu del TJUE. Això és especialment visible amb el personal INF que sigui objecte d'una cobertura reglamentària de la plaça. En efecte, en aquestes situacions, aquest col·lectiu ha de percebre el mateix rescabament amb independència del motiu que ha provocat aquesta qualificació (cal recordar que la condició de personal INF es pot adquirir a causa de múltiples situacions heterogènies). Per aquest

77. En termes generals (tal com exposa la STS/SOC de 23 de gener de 2024, rec. 2981/2022), es pot resumir de la manera següent: «Per adoptar la decisió final sobre la concurrència d'interrupcions significatives, amb entitat per trencar la unitat essencial del vincle, quan la contractació ha sigut fraudulenta, s'ha d'atenir al temps total transcorregut des del moment en què es pretén fixar l'inici del còmput, el volum d'activitat que s'hi ha desenvolupat, el nombre i durada dels talls, la identitat de l'activitat productiva, l'existència d'anomalies contractuals, el tenor del conveni col·lectiu i, en general, qualsevol altre que es consideri rellevant a aquests efectes». Per aprofundir-hi, vegeu Ignasi BELTRAN DE HEREDIA RUIZ, «Despido y calificación judicial: improcedencia», blog de l'autor, 2025, <https://ignasibeltran.com/extincion-contrato-despido-improcedencia/#unidad7>.

78. La sentència, després de recordar que el TJUE ha dictaminat que qualsevol aspecte vinculat a l'«ocupació» ha de quedar integrat en aquest concepte i que, de manera específica, ha estimat que els triennis i els terminis de preavis s'hi poden subsumir, afirma: «Aquestes consideracions poden ser transposades a una indemnització com la controvertida en el litigi principal. Per tal que la indemnització es concedeix al treballador perquè ha finalitzat el contracte laboral que el vincula a l'empresari i compleix el criteri enunciat en l'apt. 28 d'aquesta sentència [així és, es refereix a l'ocupació], per això està inclosa en el concepte *condicions laborals*».

motiu (seguint el raonament de l'assumpte de Diego Porras 2), no sembla que aquest rescabament sigui pròpiament «específic» (s'abona el mateix import a tothom per igual). Cal recordar que, en aquest assumpte, es va rebutjar l'extensió de la indemnització de l'art. 49.1.c de l'ET als contractes interins, perquè no era una mesura *específica* per combatre l'abús (s'abona a qualsevol extinció del termini, sense tenir en compte si hi havia hagut una temporalitat abusiva o no).

c. Sobre les regles de compatibilitat de «compensacions» i «indemnitzacions». La compatibilitat que prescriu el paràgraf 2n de l'art. 2.6 es predica respecte a qualsevol «indemnització» (i no només amb les que derivin d'una «vulneració» de la normativa laboral, com preveu la DA 17a de l'EBEP). Per tant, sembla que també se n'han d'incloure les següents:

— Les indemnitzacions derivades per acomiadament objectiu o col·lectiu (per als casos en què la cobertura reglamentària de la plaça no sigui un motiu extintiu ajustat a la naturalesa del vincle contractual temporal i l'extinció s'hagi canalitzat per aquesta via resolutòria objectiva).

— Les indemnitzacions per acomiadament improcedent (per als casos en què la cobertura reglamentària de la plaça no sigui un motiu extintiu ajustat a la naturalesa del vincle contractual i l'extinció no s'hagi canalitzat per la via resolutòria que descriuen els art. 51 i 52.c de l'ET).

— Les indemnitzacions derivades d'extincions per compliment del termini *ex* art. 49.1.c de l'ET.

— O, en el cas del personal INF, les indemnitzacions per cobertura reglamentària de la plaça en la formulació descrita per la jurisprudència (entre d'altres, la STS/SOC de 28 de juny de 2021, rec. 3263/2019).

Amb relació a les regles que regeixen aquesta compensació, en la seva configuració jurídicopositiva, la simple aritmètica permet concloure el següent:

— Primer, en cas que es tingui dret a percebre la «indemnització» prevista en l'art. 49.1.c de l'ET (sense el salari limitat i sense límit temporal), no s'ha d'arribar mai a un import econòmic que superi el fixat per a la «compensació» *ex* art. 2.6 de la Llei 20/2021.

— Segon, en el cas hipotètic en què es tingui dret a la «indemnització» per acomiadament improcedent o objectiu procedent (incloent-hi els INF), només s'han de percebre aquestes últimes.

En cas del personal funcionari interí, l'art. 2.6 de la Llei 20/2021 transcrit, partint de la insuficiència del seu import, ofereix menys controvèrsies que en el cas del personal laboral temporal, ja que les combinacions extintives són més reduïdes.

El fet que la norma exigeixi estar en «actiu» no hauria d'impedir la possibilitat de reclamar un rescabament si es compleixen la resta de requisits de l'art. 2 de la Llei 20/2021 (en els termes que s'exposaran a l'epígraf següent) sempre que l'acció, òbviament, no estigui prescrita.

Finalment, tot això ha de ser formulat provisionalment. És obvi que aquestes regles de compensació s'han d'ajustar en l'instant que, donant resposta a les exigències de l'assumpte Generalitat de Catalunya, s'adapti la fórmula per calcular-ne l'import.

2.2. Persones que superin el procés selectiu i persones que optin per no participar en el procés d'estabilització

La Llei 20/2021 no preveu cap tipus de rescabament en el supòsit que se superi el procés d'estabilització i ho exclou explícitament (paràgraf 3r de l'art. 2.6) en cas que no s'hi participi. Novament, cal establir una distinció entre ambdues situacions i, en cadascuna, entre el personal laboral temporal i el funcionari interí.

En el cas del personal laboral, si la persona ha sigut estabilitzada, es produeix una novació contractual i caldria preguntar-se si seria possible exigir algun tipus de compensació per l'abús patit. Com s'ha exposat (però convé reiterar), són diversos els arguments que desemboquen en una conclusió afirmativa. La doctrina del TJUE sembla admetre-ho de manera explícita. En l'assumpte Sánchez Ruiz i Fernández Álvarez (apt. 97), afirma (la cursiva és meua):

«Una normativa nacional que preveu l'organització de processos selectius l'objectiu dels quals és cobrir de manera definitiva les places ocupades provisionalment per treballadors públics amb una relació de servei de durada determinada, així com els terminis concrets per a això, però que no garanteix que aquests processos s'organitzen efectivament, no és adequada per prevenir l'ús abusiu, per part de l'ocupador de què es tracti, de successives relacions de servei de durada determinada. *La normativa avantdita tampoc no és adequada per sancionar degudament l'ús abusiu d'aquestes relacions de servei ni per eliminar les conseqüències de la infracció del dret de la Unió, ja que, com han indicat els jutjats remitents, la seva aplicació no tindria cap efecte negatiu per a aquest ocupador*».

I, posteriorment, afegeix (apt. 100 –la cursiva és meua):

«Pel que fa al fet que l'organització de processos selectius ofereix als treballadors públics que hagin sigut nomenats de manera abusiva en el marc de successives relacions de servei de durada determinada l'oportunitat d'intentar accedir a l'estabilitat en l'ocupació, ja que, en principi, poden participar en aquests processos, *aquest fet no eximeix els estats membres de complir l'obligació d'establir una mesura adequada per sancionar degudament l'ús abusiu de successius contractes i relacions laborals de durada determinada*».

I, en la ITJUE de 2 de juny de 2021 (C-103/19), SUSH, reitera aquesta idea (apt. 45 –la cursiva és meua–):

«D'altra banda, si bé l'organització de processos selectius oberts als treballadors públics que hagin estat nomenats de manera abusiva en el marc de successives relacions de servei de durada determinada permet que aspirin a obtenir un lloc permanent i estable i, per tant, l'accés a la condició de personal estatutari fix, *això no exigeix els estats membres de l'obligació d'establir una mesura adequada per sancionar degudament l'ús abusiu de successius contractes i relacions laborals de durada determinada*».

El mandat del TJUE és clar, ja que l'estabilització sense rescabament o sanció equivalent fa que l'abús previ quedi «impune». I, en aquest sentit, la inexistència de mesures sancionadores efectives (les de la DA 43a.tres de l'LPGE 2018 no ho són) circumscriu les opcions a l'abast al rescabament econòmic.

En la jurisdicció social, tot apunta que aquesta tesi serà acceptada definitivament, en vista de la doctrina consolidada de la Sala Quarta (vegeu més amunt), que reconeix una indemnització en el cas d'extinció per cobertura de la plaça del personal INF, sense que importi si després es produeix una contractació nova (cal recordar, entre d'altres, STS/SOC de 16 de gener de 2024, rec. 1126/2023). Com que es tracta d'un supòsit que no recull la Llei 20/2021, però que és exigible segons l'acord marc, el seu import no cal que estigui subjecte als paràmetres descrits en l'art. 2.6 d'aquesta norma ni tampoc al reajustament exigít per l'assumpte Generalitat de Catalunya. No obstant això, sembla que el que seria més oportú és que vagin en paral·lel.

El que s'acaba d'exposar seria predicable per a les persones la plaça de les quals sigui reglamentàriament coberta, però que hagin decidit no participar en el procés de selecció (i també en cas que s'hi hagin presentat i n'hagin guanyat una altra), amb els efectes extintius que la concepció clàssica atribueix a la novació contractual.⁷⁹ Tot i que, novament, cal distingir entre les situacions en què la cobertura reglamentària de la plaça descriu un motiu extintiu ajustat a la naturalesa jurídica del vincle contractual temporal de les que no:

a. En el primer cas (contracte d'interinitat per vacant i INF), encara que la cobertura extingeixi la relació legítimament, tal com s'acaba d'apuntar, el TJUE exigeix que l'abús sigui sancionat (i, en aquest sentit, la literalitat del paràgraf 3r de l'art. 2.6 de la Llei 20/2021 és manifestament contradictòria amb aquest mandat). De fet, la possibilitat de reclamar aquesta compensació (malgrat la norma) és clara en el cas del personal declarat INF ex STS/SOC de 28 de juny de 2021 (rec. 3263/2019).⁸⁰ I l'import, tenint en compte el que s'acaba de dir, tal com es

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

80. En el cas dels interins, en la mesura que només es poden presentar al procés d'estabilització de la Llei 20/2021 els que acumulin, com a mínim, quatre anys de prestació de serveis (l'art. 2 autoritza una taxa de reposició addicional per a places que hagin estat ocupades temporalment almenys en els tres anys anteriors al 31 de desembre de 2020), tots els casos susceptibles d'estabilització, en realitat, són INF i, en conseqüència, en virtut de la doctrina jurisprudencial exposada, tenen dret a la indemnització per cobertura reglamentària de la plaça (si mantinguessin la condició d'interins, no tindrien dret a indemnització ex art. 49.1.c de l'ET). Sobre aquesta qüestió, també, José Javier CABELLO BURGOS, «Los aspectos controvertidos de los procesos de estabilización y sus conse-

després de la STJUE de 13 de juny de 2024 (assumpte Generalitat de Catalunya), no pot continuar sent de vint dies, amb el màxim d'una anualitat.

b. En el segon cas, és a dir, si la cobertura reglamentària de la plaça no descriu un motiu d'extinció vàlid d'acord amb la naturalesa del contracte, l'extinció és improcedent (tal com s'ha exposat en l'apartat anterior). Podria arribar a ser nul·la si, d'acord amb les regles d'acomiadament col·lectiu, se superen els límits numèrics.

En el cas del personal funcionari, es podia arribar, mutatis mutandis, a les mateixes conclusions que s'acaben d'exposar. En tot cas, no té sentit que s'automatitzi el reconeixement d'una compensació ex art. 2.6 de la Llei 20/2021 (sigui quin sigui l'import) i, en canvi, s'apliqui la tesi restrictiva de la Sala Tercera del TS per a aquests casos (com tampoc no la té que l'automaticitat quedi circumscrita als supòsits que es puguin subsumir en l'àmbit d'aplicació de la Llei 20/2021).

cuencias indemnizatorias», *Labos*, vol. 5, núm. 3, p. 1183. No obstant això, en la mesura que, en virtut de la DA 43a de l'LPGE 18, les administracions públiques no poden reconèixer la condició d'INF, el fet de percebre aquesta indemnització està condicionat a la judicialització prèvia del cas.

Capítol 3. Valoració final: el rescabament econòmic com a darrer baluard contra l'abús cronificat

Les mesures comunitàries i internes per combatre l'abús de la contractació temporal no formen un *sistema* unitari, sinó que responen a una lògica *estratificada*. Els darrers anys, i en vista de les resolucions del TJUE, han evidenciat la profunditat de la bretxa entre els dos nivells, i el seu funcionament modular i autònom ha posat de manifest desajustos notables. Aquesta arquitectura ha permès que el dret intern operi allunyant-se de les directrius comunitàries i dels seus ressorts de contenció. Això ha desembocat (en conjunció amb altres causes) en unes taxes de temporalitat intolerables i s'ha convertit en un fenomen patològic i crònic. I el que és més paradoxal és que, internament (com ho palesa la passivitat legislativa durant dècades), s'havia *normalitzat* i els seus efectes col·laterals s'havien assumit com a *inevitables*. Tot i que la doctrina comunitària, com si fos un mirall, ens ha estat mostrant la gravetat del problema i el seu caràcter absolutament atípic, és obvi que és un «instrument» per corregir-ho amb una capacitat transformadora limitada.

Al seu torn, les reaccions del TJUE, de vegades, impulsades per organismes jurisdiccionals discrepants amb la doctrina jurisprudencial interna, no només han acabat atribuint una nova *funcionalitat* a la formulació de qüestions prejudicials (de vegades, amb efectes finals inesperats), sinó que (davant la manca de reacció legislativa correlativa prolongada i inexplicable) també ens han situat en els darrers temps en un espai de volatilitat interpretativa extrema.⁸¹

Malgrat les últimes *envestides* normatives adreçades a trencar l'*statu quo* (fonamentalment, la Llei 20/2021 i el Reial decret llei 32/2021), com s'ha exposat al llarg d'aquest assaig, el nostre ordenament intern continua sense ajustar-se al mandat de la Unió. Tanmateix, el criteri del tribunal de Luxemburg és clar i continua sent petri: cal evitar qualsevol abús i, si es produeix, cal sancionar-lo.

81. CANTERO MARTÍNEZ apunta («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».

Un cop descartada la fixesa (excepte alguns casos particulars, com en els d'abús patit pels «aprovats sense plaça») i els processos d'estabilització, el marge de maniobra per arribar a una solució efectiva s'ha anat reduint progressivament.

N'és una bona mostra la regulació sobre el règim sancionador. En efecte, el marc de responsabilitat (institucional i personal) previst en els apt. 1 i 2 de la DA 17a de l'EBEP encara té molt recorregut per millorar (o, millor dit, per materialitzar-se), perquè està formulat en termes essencialment programàtics.⁸² Tal com apunt Josefa CANTERO MARTÍNEZ, «adolece de tal grado de imprecisión que puede ser prácticamente inviable, especialmente para las entidades locales».⁸³ Les mancances es poden enumerar de la manera següent: primer, no només no s'ha previst cap tipificació de la gravetat, sinó que, a més, se circumscriu als casos de superació de la durada màxima (i no, per exemple, als casos de temporalitat il·lítica i/o successió abusiva); segon, només afecte les relacions formalitzades a partir de l'entrada en vigor de la Llei 20/2021 (ex DT 2a), i, tercer, per al que ha succeït anteriorment, és obvi que el que preveu la DA 43a.tres de l'LPGE 2018 és manifestament insuficient (com també ho era la DA 34a de l'LPGE 2017). Sobre això, la STSJ/SOC Andalusia/Sevilla de 14 de març de 2024 (rec. 775/2022) afirma

«que es prevegin responsabilitats dissuasives en el sector públic és una quimera, només cal veure el decurs de la DA 17a de l'EBEP, introduïda pel Reial decret llei 14/2021, no desenvolupada per cap comunitat autònoma avui en dia; i, per descomptat, no veurem mai mesures del tipus que les administracions estan obligades a recuperar dels directius responsables els imports abonats als treballadors en concepte de reparació del perjudici patit a causa de la infracció de les disposicions relatives a la selecció, o que en els procediments judicials sigui obligatori constituir la legitimació passiva demandant-los com a responsables solidaris».⁸⁴

De manera que, en aquest context (és a dir, un cop descartades les alternatives més efectives que tenim al nostre abast), tot sembla indicar que hem convertit el rescabament econòmic en l'única opció *factible* (o, com a mínim, ho és per a la temporalitat abusiva ja acumulada). No obstant això, aquesta opció, tant en

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», *ElDerecho.com*, 26 d'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 propòsit del Reial decret llei 14/2021, la redacció dels apartats 1 i 2 de la DA 17a de l'EBEP del qual és idèntica al que preveu la Llei 20/2021, ho qualifica com 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, autora que 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». D'altra banda, CASTILLO BLANCO (*op. cit.*) també suggereix la necessitat de reformar el règim de responsabilitat dels gestors públics (sense que vegi amb bons ulls recórrer al dret penal).

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

la jurisdicció social com en la contenciosa, continua mantenint-se en una nebulosa interpretativa com a resultat de l'assumpte Generalitat de Catalunya i la incertesa és molt superior a la que seria desitjable. Mentre que la Sala Quarta del TS sembla que estigui oberta a reconèixer una indemnització per acomiadament improcedent (i, a fer-ho, fins i tot, encara que s'aconsegueixi un nou nomenament –encara està per veure que ho admeti també en els casos d'estabilització ex Llei 20/2021), la Sala Tercera ha articulat un mecanisme rescabador manifestament contrari al dictat pel tribunal de Luxemburg. I, en la mesura que no sembla que el legislador (d'acord amb les majories parlamentàries en el moment de tancar aquest treball) estigui en condicions d'*ordenar* el marc normatiu, per ajustar-los al mandat de la Unió, tot indica que el paper dels tribunals serà (ho continuarà sent, millor dit) determinant (i el risc a una disparitat elevada de criteris i, fins i tot, noves interpel·lacions al TJUE, també).

Arribats a aquest punt, es poden formular les valoracions conclusives següents:

— En primer lloc, cal recordar que l'art. 2.6 de la Llei 20/2021 només s'aplica als processos d'estabilització previstos en aquesta Llei (i no a d'altres). Això no impedeix que, si hi ha hagut un abús, es pugui reclamar un rescabament (es participi o no en el procés i amb independència del resultat).

— En segon lloc, pot passar que persones que, sabent que no aconseguiran estabilitzar-se o que realment no ho volen fer, es presentin al procés d'estabilització només per rebre la compensació.

— En tercer lloc, és obvi que, si efectivament cal rescabalar econòmicament totes les persones estabilitzades (i que sumen centenars de milers), la suma podria arribar a ser astronòmica (llavors, potser, sí que aconseguiria la relliscosa dissuasió que exigeix reiteradament la doctrina de la Unió per combatre l'abús).

— En quart lloc, tot i que sigui contrari al mandat europeu, intueixo que les administracions públiques s'oposaran, de manera sistemàtica, al reconeixement d'un rescabament econòmic de les persones estabilitzades o de les que optin per no participar-hi. I s'hi negaran, possiblement, al·legant que, en el cas de no participar-hi, està explícitament exclòs per la Llei 20/2021, i en el cas de fer-ho i obtenir plaça, adduint que la norma no ho preveu. També és clar que podem ser a les portes d'una allau de reclamacions judicials, especialment, quan el TJUE ha confirmat la insuficiència de la resposta legislativa.

— I, en cinquè lloc, cal tenir en compte que continuen pendents de resolució algunes qüestions prejudicials relatives a la clàusula 5a de la Directiva 1999/70 (essencialment vinculades al personal laboral) i que, en funció del que s'hi acabi resolent, podrien alterar substancialment aquest marc normatiu i interpretatiu.

Capítol 4. Coda: imaginant un futur a partir de les mesures dirigides a contenir la temporalitat vigent

El sedàs normatiu resultant del Reial decret Llei 32/2021 i de la Llei 20/2021 aspira a evitar que el que ha passat en les darreres dècades es torni a repetir. La pregunta és si, en un enfocament objectiu, és una projecció realista.

En general, i en una primera anàlisi, certament, no sembla que el marc vigent estigui preparat per contenir l'abús de la temporalitat en uns marges acceptables. Com a mínim, en vista de l'evolució de les taxes de temporalitat del sector públic no es pot afirmar que els resultats siguin satisfactoris: malgrat les reformes i el temps que ha transcorregut, continuen obstinades a mantenir-se en nivells intolerablement alts. Així doncs, la tendència no s'ha corregit d'acord amb les dades més recents: «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 D'altra banda, tot i que és evident que l'estabilització (malgrat les dificultats per implantar-la) ha permès un accés permanent a un nombre elevat de persones, així i tot, s'ha quedat lluny de l'objectiu anunciat inicialment. En efecte,⁸⁶ encara que es calcula que s'han estabilitzat 600.000 i 700.000 places, en el document que l'Estat espanyol va enviar a la Unió Europea la xifra se situa en 300.000, cosa que posa de manifest que l'objectiu de la Llei 20/2021 només s'ha aconseguit en part.

I les causes d'aquest resultat parcial, encara que multifactorials, estan vinculades probablement al fet que, en l'ocupació pública, es jubilen 100.000 persones cada any, «cosa que ha suposat que en el mateix període esmentat de 2022-2024,

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 premsa, 2025.

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

s'hauran incorporat uns 300.000 efectius temporals de substitució. El 8%, com a desideràtum, ha perdut valor progressivament, tal com reconeix el mateix Govern i els processos d'estabilització no han resolt el nombre ingent de persones en situació de temporalitat en el termini previst». En paral·lel, tampoc no convé oblidar que l'estabilització prevista en la Llei 20/2021 va deixar fora un nombre molt considerable de contractes i, des que va entrar en vigor, ja han passat uns quants anys (el Reial decret llei 5/2023 posterior n'és la mostra més eloqüent i, potser, un avançament lúgubre del que podria passar en un futur no gaire llunyà).⁸⁷

Mentre que en el sector privat s'han reduït substancialment (al 12,3%),⁸⁸ l'increment de les taxes de temporalitat en el sector públic, des de 2021, no casen amb el contingut de les lleis pressupostàries (que supediten la incorporació d'ocupació temporal a «casos excepcionals i per cobrir necessitats urgents i inajornables»)⁸⁹ ni del mateix EBEP (que circumscriu la interinitat funcional i la temporalitat laboral a causes de necessitat i urgència –art. 10 i 11.3).

El propòsit d'aquesta última fase d'aquest treball és intentar projectar aquest futur, distingint entre les mesures dirigides a contenir l'abús del personal laboral i les previstes per al funcional (tot i que, avançant les conclusions –en vista de les dades més recents–, és molt discutible que l'efectivitat de la bateria de mesures recollides en la Llei 20/2021 mostrin un nivell d'efectivitat suficient per revertir la situació actual).

4.1. Una mirada cap al futur de la temporalitat del personal laboral

En l'àmbit laboral, es podria plantejar si les mesures per evitar la temporalitat il·lícita i/o abusiva (recollides en diversos preceptes de l'ET, l'EBEP, la Llei 20/2021, l'LGSS i la LISOS, sense oblidar alguns criteris jurisprudencials ja exposats anteriorment), són, en conjunt, suficients per contenir la temporalitat del sector públic.

A continuació, s'exposen aquestes mesures posant el focus, sobretot, en el contingut dels art. 4 i 5 de l'art. 15 de l'ET i de la DA 17a de l'EBEP (i del joc combinat d'ambdós).

87. Cal recordar que, en virtut de l'art. 217, s'autoritza una taxa addicional d'estabilització de places estructurals interinades el 31 de desembre del 2021 per personal funcional interí o temporal de llarga durada (sis anys), que hagi participat sense èxit en un concurs oposició en el marc d'un procés d'estabilització convocat d'acord amb les seves successives lleis reguladores des de la Llei 3/2017 fins a la Llei 20/2021. Extensament sobre això, vegeu 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, p. 35-40.

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

89. Art. 20.5 de la Llei 31/2022, PGE/2023. Llei de pressupostos que s'ha prorrogat per al 2024 i 2025.

4.1.1. Abast de la fixesa derivada de l'incompliment de l'art. 15 de l'ET (l'art. 15.4 de l'ET)

L'incompliment de l'art. 15 de l'ET, segons el que es preveu en l'apt. 4, provoca que el contracte temporal adquireixi la condició de «fix».⁹⁰ A l'hora d'aplicar aquest efecte, s'ha d'aprofundir en l'estudi del supòsit de fet de la norma i, en concret, fer-ne una distinció en funció de la naturalesa de l'incompliment. La resposta en cas que afecti aspectes formals, o bé la mateixa causa del contracte, és diferent que si l'incompliment es tradueix en una superació del «termini màxim de permanència». En els dos primers (i sense perjudici del que s'exposarà més endavant), els efectes es descriuen en el mateix apt. 4 de l'art. 15 de l'ET, i, en el tercer (superació del temps), s'ha de recórrer a la DA 17a de l'EBEP (que només és aplicable als contractes formalitzats a partir de l'entrada en vigor de la Llei 20/2021).

En efecte, si l'incompliment de l'art. 15 de l'ET és una derivada resultant de la superació del «termini màxim de permanència» permesa, ha d'entrar en joc l'apt. 3 de la DA 17a de l'EBEP. En vista d'aquesta regla, és evident que, de cap manera, no es pot estendre la temporalitat més enllà del líndar màxim de cadascuna de les modalitats ni tampoc a través de la conversió del contracte temporal a altres figures temporals (com els INF o qualsevol altra fórmula d'aquesta naturalesa que, eventualment, pugui aparèixer en un futur). Tampoc no es pot recórrer a l'aplicació analògica de les regles de l'art. 10.4 de l'EBEP per als funcionaris interins (vegeu més amunt). De la mateixa manera, la conversió a «indefinit» o «fix» tampoc no sembla factible, ja que, automàticament, «desactivaria» l'aplicació de la DA 17a de l'EBEP i això aniria en contra de l'esperit mateix de la norma. En conseqüència, aquest apt. 3 (tot i que sigui complex interpretar-lo)⁹¹ estaria descrivint una causa d'ineficàcia contractual imposada per la Llei (és a dir, *ex lege*) sobrevinguda i automàtica (i per tant, cal descartar, pels efectes perjudicials evidents per a les persones treballades, que la nul·litat «contaminada» la relació laboral). Tanmateix, atesa la importància que té per a l'objecte d'aquest estudi, aquest criteri mereix un desenvolupament més detallat. Especialment, perquè, tenint en compte les notes apuntades breument, cal dilucidar quins són els efectes de la superació del «termini màxim de permanència» *ex* apt. 3 DA 17a de l'EBEP, i, en particular, quin abast té la nul·litat de ple dret de «qualsevol acte, pacte, acord o disposició reglamentària, així com les

90. També s'assoleix aquest efecte en el cas de manca d'alta a la Seguretat Social un cop transcorregut un termini igual al que s'hauria pogut fixar legalment per al període de prova. Cal fixar-se que ha desaparegut la referència al frau de llei (de l'anterior 15.4 de l'ET). No obstant això, es pot subsumir en el concepte d'*incompliment*.

91. L'expressió «El dret a aquesta compensació ha de néixer a partir de la data del cessament efectiu» (paràgraf 2n DA 17.2 de l'EBEP) podria alimentar la idea que cal continuar prestant serveis malgrat que s'hagi superat el termini màxim de permanència.

mesures que s'adoptin en el seu compliment o desenvolupament» sobre la validesa del contracte laboral.⁹²

És evident que la nul·litat només es predica dels supòsits de superació del «termini màxim de permanència» i no d'altres casos o irregularitats;⁹³ i, a més, de la literalitat de la norma es dedueix que l'incompliment pot ser *indirecte*. De manera que s'ha d'entendre que la mera passivitat o el compliment parcial també podrien precipitar aquesta conseqüència.⁹⁴

Arribats a aquest punt, cal dilucidar quins efectes té aquesta nul·litat sobre l'eficàcia del contracte (si és que en té cap). El més evident és el final de la seva vigència.⁹⁵ Especialment, perquè la nul·litat que proclama l'apt. 3 DA 17a de l'EBEP *força* que la ineficàcia que el compliment del termini pactat porti lligada es materialitzi (*sí o sí*). El contracte, ras i curt, *s'ha d'extingir* automàticament (sota pena d'incórrer en la responsabilitat que descriuen els apt. 1 i 2 de la DA 17a de l'EBEP).⁹⁶ En conseqüència, si la simple prolongació més enllà del termini màxim de permanència en provoca la nul·litat, és evident que no cal esperar-se que sigui *declarada* judicialment (i, com s'apuntarà més endavant, també impedeix que el vincle pugui, a continuació, ser declarat com a INF o *similar*). De fet, l'exposició de motius de la Llei 20/2021 confirmaria la impossibilitat de continuar-la («en la

92. El que queda clar és que «la prohibició ha de entendre-se com 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 gener 2022, <https://elderecho.com/la-temporalidad-en-el-sector-publico-tras-la-ley-20-2021-de-8-diciembre#>.

93. Per exemple, com apunta Isabel OLMO PARÉS («Empleo público en la galaxia, año 2024», *Jurisdicción Social. Revista de la Comisión Social de Jueces y Jueces para la Democracia*, núm. 260, 2024, p. 9), queda al marge «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 obstant això, no és una posició pacífica. Per exemple, per a 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. Sobre això ROQUETA BUJ («El Real Decreto Ley 14/2021...», *op. cit.*), referint-se a l'ocupació laboral com a funcional, entén 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]». I afegeix que la declaració de nul·litat d'aquest apt. 3, «se da de bruces, 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».

nostra Administració no és possible la transformació automàtica d'una relació de servei temporal en una relació de servei permanent»).

Això no obstant, la veritat és que la materialització d'aquesta extinció automàtica no està definida en la norma (en canvi, per als funcionaris interins, cal fixar-se que es predica d'ofici –art. 10.3 de l'EBEP– i es planteja si seria extensible al personal laboral).⁹⁷

Arribats a aquest punt, cal dilucidar el mecanisme que provoca el cessament contractual. I, *a priori*, hi hauria dues opcions: entendre que la «nul·litat de ple dret» *contamina* el contracte laboral i el converteix en nul; o bé (més ajustat) que (com s'ha avançat) es tracta d'una causa d'ineficàcia contractual sobrevinguda *ex lege*. La distinció no és útil, ja que, encara que les dues vies provoquen el final de la relació contractual, en la primera, el contracte no ha sigut vàlid en cap moment (no hauria d'haver existit), amb els *matisos* de l'art. 9.2 de l'ET,⁹⁸ i, en la segona, sent vàlid, perd la vigència per una causa sobrevinguda.

D'altra banda, en els efectes expositius, és important diferenciar entre la «compensació» de l'apt. 5 DA 17a de l'EBEP i les «indemnitzacions» que es preveuen a la legislació laboral per extinció del contracte temporal o per acomiadament improcedent o objectiu procedent o les que es derivin de la declaració de nul·litat. De manera que, a continuació, es distingirà entre *compensació*, per al primer cas, i *indemnització* per a la resta.

Amb relació a aquesta primera opció interpretativa, recordeu que en el dret laboral els efectes de la declaració de nul·litat del contracte es produeixen *ex nunc*, és a dir, des de la mateixa declaració de nul·litat i no *ex tunc* (des del moment en què es produeixen les causes determinants de la nul·litat).⁹⁹ I, per això, l'art. 9.2 de l'ET preveu la percepció de la remuneració. Això no obstant, com succeeix en els supòsits de treballadors estrangers sense l'autorització administrativa preceptiva (STS/SOC de 17 de setembre de 2013, rec. 2398/2012), els efectes de la sanció de nul·litat només es poden *salvar* si una norma jurídica expressament així ho disposa. Precisament això és el que habilita l'apt. 5 de la DA 17a de l'EBEP, en reconèixer una «compensació».¹⁰⁰ En tot cas, la remissió a la «indemnització per

97. Un sector de la doctrina (OLMO PARÉS, «Empleo público en la galaxia, año 2024», *op. cit.*, p. 12) ha suggerit que, en la mesura que la DA 17a de l'EBEP difereix la compensació al moment del cessament, es podria entendre que la relació pot continuar malgrat la declaració de nul·litat. Aquesta situació s'hauria de prolongar, segons aquest plantejament, fins que es declarés judicialment la relació INF (opció que no es comparteix perquè, com s'acaba d'exposar –i es detallarà posteriorment–, l'objectiu de la DA 17a de l'EBEP és impedir-ne la continuïtat i aquesta *conversió* a INF ho estaria habilitant).

98. STSJ/SOC Aragó de 8 de maig de 2000 (rec. 997/1998) entén que «la radicalitat de la nul·litat declarada s'entén, per tant, no com una simple derogació o pèrdua sobrevinguda de vigència del contracte, sinó com una falta d'eficàcia *ex tunc* seva, amb les excepcions apuntades, entre les quals no hi ha, per descomptat, l'eventual validesa *pro futuro* dels serveis prestats».

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

100. Seguint el criteri de la STSJ Madrid de 28 de gener de 2003 (rec. 5629/2002) –recollit per la STSJ Catalunya de 10 de juny de 2013, rec. 101/2013–, «exercitant-se en aquest procediment l'acció de nul·litat dels contractes regulada en els art. 1300 i següents del Codi Civil, no hi ha cap dubte que és aplicable al cas el termini de caducitat establert en l'art. 1301 del text legal esmentat d'acord amb el qual l'acció de nul·litat només ha de durar quatre anys» i «la nul·litat de ple dret està sancionada en l'art. 6 del Codi civil, el

vulneració de la normativa laboral» d'aquest apartat és, en realitat, redundant: si efectivament es declara el contracte nul perquè s'ha superat el termini màxim de permanència, en aplicar l'art. 9.2 de l'ET, no s'habilitaria *mai* la meritació de cap indemnització (ja que, com s'acaba d'apuntar, només es reconeix el dret a percebre el salari). Així doncs, en vista del que s'ha exposat, no sembla que la declaració de nul·litat del contracte (en desplegar els seus efectes prototípics) sigui l'opció interpretativa més ajustada, ja que, a més de descriure un estatut protector de la persona treballadora molt devaluat¹⁰¹ (i acabaria internalitzant uns perjudicis, sense cap control sobre les causes que els originen), acabaria impossibilitant l'aplicació *ordinària* d'una part substancial del contingut del mateix apt. 5 de la DA 17a de l'EBEP (ja que, com s'apuntarà més endavant, preveu un règim de compatibilitat de la «compensació» amb altres «indemnitzacions»).¹⁰² Per aquests motius, com s'ha anunciat, el més ajustat seria apostar per una nul·litat *devalluada*, que operi com una causa d'ineficàcia sobrevinguda *ex lege*.¹⁰³

A partir de tot això, i tornant al marc de l'art. 15.5 de l'ET, també s'ha de tenir en compte que el lliard descrit en aquest precepte (més de divuit mesos en un període de vint-i-quatre), al qual es farà referència a continuació, descriu, així mateix, un «termini màxim de permanència» que no es pot superar (amb la particularitat que, si es fa, en comporta l'extinció automàtica, encara que no s'hagi arribat al termini pactat del contracte en curs). En tots aquests casos, són aplicables les regles de responsabilitat que es prevegin d'acord amb els apt. 1 i 2 de la DA 17a de l'EBEP (i que, com ha succeït amb l'art. 2.6 de la Llei 20/2021, els paràmetres per calcular-los, en virtut de la STS/SOC de 13 de juny de 2024, probablement, també s'haurien de reconfigurar).

El que s'ha exposat significa que la qualificació de fixesa de l'art. 15.4 de l'ET, *a priori*, es reserva per als casos d'incompliment formal o d'absència de la causa de temporalitat dels contractes que preveu el mateix precepte (i no per a la resta). L'ús del terme *fix*, si es compara amb la redacció anterior de l'art. 15.4 de l'ET (referida a «indefinites»), té una càrrega semàntica important en el sector públic. Especialment perquè, d'acord amb els art. 8.1.c i 11.1 de l'EBEP,

qual estableix que els actes contraris a les normes imperatives i prohibitives són nuls de ple dret. Per tant, aquesta nul·litat és apreciable no només a petició de qualsevol persona interessada, sinó també d'ofici i l'acció que exigeix la seva declaració no està subjecta a cap termini de prescripció o caducitat, de manera que es produeixen efectes *ex tunc*, sense més matisos que els que es deriven de l'equitat o la bona fe, i no és esmenable, ni el Tribunal anul·la l'acte, sinó que en declara la nul·litat»; i aquesta Sala en sentència de 2 de juliol de 1998 va declarar que en ser nul l'acte de ple dret des de l'inici, l'acció per exigir aquesta declaració judicial és imprescriptible».

101. Per exemple, la nul·litat del contracte no està descrita com una causa d'atur (no està inclosa dins de les situacions de l'art. 267 de la Llei general de la Seguretat Social).

102. En opinió 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 traduciéndose en el abono de una indemnización cuando se cesa en el trabajo».

103. Per aquest motiu, un sector de la doctrina administrativa (CANTERO MARTÍNEZ, *Temporalidad y estabilización en el empleo público*, *op. cit.*, p. 306) suggereix que la nul·litat només cal que afecti l'actuació unilateral de l'Administració i no el contracte laboral.

no és el mateix ser «fix» que «indefinit» (ni, òbviament, «indefinit no fix»). Això no obstant, la fixesa que proclama l'art. 15.4 de l'ET podria entrar en contradicció amb el nou art. 11.3 de l'EBEP (i els principis d'accés a l'ocupació pública i de «celeritat, tenint per finalitat atendre raons expressament justificades de necessitat i d'urgència»). En aquests casos (no subsumibles en situacions abusives, i, per tant, al marge del camp d'acció de la clàusula 5a), la fixesa no és predicable.

I, certament, es podria erigir en un obstacle insalvable. De fet, com s'ha exposat, la doctrina jurisprudencial és contrària a estendre la fixesa si el procés selectiu superat és per a una plaça de caràcter temporal (i que, òbviament, seria extensible per als casos en què ni tan sols s'hagi fet cap selecció). Per tant, en aquests supòsits, sembla que cal recórrer a la qualificació d'INF (tot i la derogació dels apt. 1 i 2 de la DA 15a de l'ET, que s'havien erigit en els *impulsos* normatius per assolir aquesta declaració,¹⁰⁴ i de la doctrina del TJUE en l'assumpte UNED). I cal fixar-se també que la qualificació d'INF en aquests casos d'incompliment formal o d'absència de causa seria insensible a les mesures contra l'abús que exigeix la clàusula 5a (ja que, considerats de manera aïllada, no descriuen, de manera clara, un supòsit d'abús en els termes descrits pel tribunal de Luxemburg).

En tot cas, cal advertir que, per a les entitats incloses en la DA 1a de l'EBEP, després d'una evolució jurisprudencial molt oscil·lant, les STS/SOC (2) de 18 de juny de 2020 (rec. 2811/2018 i rec. 1911/2018), dictades en Ple, han establert que la qualificació d'INF també els és aplicable (i es descarta la declaració de fix).¹⁰⁵ No obstant això, la remissió explícita d'aquesta DA a determinats preceptes de l'EBEP (art. 52, 53, 54, 55 i 59 de l'EBEP, i només a aquests), com que aquestes entitats estan subjectes per a tota la resta al règim privat, implica que sí que estan sotmeses a la declaració de fixesa de l'art. 15.4 de l'ET (sense possibilitat de distingir entre «fix» i «indefinit», ja que tampoc els afecta el contingut dels art. 8.1.c i 11.1 de l'EBEP). Aquesta particularitat en el règim jurídic d'aquests ens pot comportar una resposta diferent de la que es preveu per a les administracions públiques, llevat que s'entengui que l'exigència dels principis d'accés a l'ocupació pública per al personal laboral no té un origen merament legal, sinó

104. De fet, l'origen jurisprudencial de la figura d'INF és anterior a la Llei 12/2001, de 9 de juliol, de mesures urgents de reforma del mercat laboral per incrementar l'ocupació i millorar-ne la qualitat. Malgrat la derogació dels apt. 1 i 2 DA 15a de l'ET, tenint en compte el nombre de situacions heterogènies que precipiten la condició d'INF, és poc probable que aquesta figura desaparegui (ni, fins i tot, en situacions vinculades amb la temporalitat irregular i/o abusiva).

105. Criteri que s'ha aplicat en nombroses entitats, com AENA (entre d'altres, la STS/SOC de 18 de juny i de 2 de juliol de 2020, rec. 2005/2018 i rec. 1906/2018); Societat Estatal de Correus i Telègrafs (entre d'altres, la STS/SOC de 29 d'abril de 2021, rec. 2386/2018); RTVE (entre d'altres, la STS/SOC [2] de 18 de maig de 2021, rec. 3135/2019 i rec. 868/2019); Canal Elisabet II (entre d'altres, la STS/SOC [2] de 30 de juny de 2021, rec. 1607/2020 i rec. 1517/2020); TRAGSA (per totes, STS/SOC de 2 i de 8 de juliol 2021, rec. 1325/2020 i rec. 1619/2020); Radiotelevisió del Principat d'Astúries (entre d'altres, la STS/SOC de 7 i de 8 de setembre de 2021, rec. 2945/2020 i rec. 1447/2020); Mercacórdoba (STS/SOC de 23 de novembre de 2021, rec. 4339/2018); Transports Interurbans de Tenerife (STS/SOC d'11 de gener de 2022, rec. 484/2020); Institut Tecnològic d'Energies Renovables, SA (STS/SOC de 7 de juny de 2023, rec. 2182/2020); Agència Pública Empresarial Sanitària Costa del Sol (STS/SOC [2] de 27 i de 31 d'octubre de 2023, rec. 1449/2021, rec. 1225/2021 i rec. 1287/2021).

que és derivada dels art. 14 i 103.3 de la CE.¹⁰⁶ En aquest cas, tampoc no se'n podria declarar la fixesa i s'hauria de recórrer a la qualificació d'INF. Finalment, amb relació a aquestes entitats, cal fer un darrer apunt: encara que també quedarien extramurs de les regles de responsabilitat que es derivin de la DA 17a de l'EBEP, no ho estarien de les que es descriuen en la DA 43a de l'LPGE 2018 (ja que hi són incloses genèricament).

Tornant al contingut de l'art. 15.4 de l'ET, també es pot plantejar la qüestió relativa a si, d'acord amb els criteris de la doctrina jurisprudencial, la il·licitud d'un contracte temporal anterior a la reforma contamina la cadena dels contractes temporals posteriors, encara que siguin lícits. En aquest sentit, no sembla que hi hagi cap regla que impedeixi que aquesta doctrina pugui seguir vigent (de manera que el compliment del terme de l'últim dels contractes temporals no descriu una causa d'extinció lícita, cosa que es tradueix en la qualificació d'improcedència).

4.1.2. Abast de la fixesa derivada de l'art. 15.5 de l'ET

L'art. 15.5 de l'ET es refereix als efectes de la successió de contractes temporals per circumstàncies de la producció. La literalitat del precepte (necessària per a l'exposició que es farà a continuació) és la següent:

«Els treballadors que en un període de trenta mesos hagin estat contractats durant un termini superior a vint-i-quatre mesos, amb solució de continuïtat o sense, per al mateix lloc de treball o un de diferent amb la mateixa empresa o grup d'empreses, mitjançant dos o més contractes temporals, sigui directament o a través de la seva posada a disposició per empreses de treball temporal, amb les mateixes o diferents modalitats contractuals de durada determinada, adquireixen la condició de treballadors fixos. El que estableix el paràgraf anterior també és aplicable quan es produeixin supòsits de successió o subrogació empresarial de conformitat amb el que s'ha disposat legalment o convencionalment.

Així mateix, adquireix la condició de fixa la persona que ocupa un lloc de feina que hagi estat ocupat amb solució de continuïtat o sense, durant més de divuit mesos en un període de vint-i-quatre mesos mitjançant contractes per circumstàncies de la producció, inclosos els contractes de posada a disposició fets amb empreses de treball temporal».

És important fixar-se que aquestes regles no són només aplicables als contractes temporals per circumstàncies de producció i no a la successió d'altres modalitats de contractació temporal, ni tampoc als que en la successió hi hagi una combinació de modalitats. De manera que moltes successions poden quedar desproveïdes de regles dirigides a contenir-les. Aquesta circumstància podria ser

106. Recordeu que així ho preveu la STS/SOC de 18 de març de 1998 (rec. 317/1997).

rellevant (i agreujar-se) com a resultat de la inclusió en borses de personal laboral temporal no estabilitzat (ex paràgraf 2n de la DA 4a de la Llei 20/2021);¹⁰⁷ i també per als contractes formalitzats a l'empara de la nova DA 9a de la Llei 3/2023, de 28 de febrer, d'ocupació,¹⁰⁸ i de la DA 5a del Reial decret llei 32/2021. Especialment, perquè són contractes sotmesos a un terme pur (és a dir, per formalitzar-los no cal ajustar-se a cap de les causes de temporalitat descrites en els apt. 2 i 3 de l'art. 15 de l'ET). I, de la mateixa manera que en l'art. 15.4 de l'ET, l'apt. 5 també es refereix a la conversió a «fix» (i d'acord amb això també es poden extrapolar les valoracions que s'acaben d'exposar sobre l'art. 15.4 de l'ET, tant per a les administracions públiques com per a les entitats ex DA 1a de l'EBEP).

En aquest context (i en el marc de la Directiva 1999/70), és controvertit que la Sala Quarta (sentència de 17 de juny de 2024, rec. 126/2022) hagi declarat nul un acord col·lectiu que limita la crida a les borses de temporals per evitar l'abús (de manera que els treballadors passen a ser qualificats temporalment com a «no disponible temporal»). Segons l'Alt Tribunal:

«Aquest acord converteix aquesta norma tuitiva dels treballadors temporals en un perjudici per a ells perquè [...] aquest treballador perd l'oportunitat de ser contractat per l'empresa perquè passa a la situació de “no disponible temporal. [...] [L']empresa pública VAERSA no pot subscriure un acord que, a la pràctica, priva d'eficàcia l'art. 15 de l'ET [...] El tenor literal d'aquest acord impedeix que els treballadors [...] puguin arribar a la durada temporal exigida per la normativa laboral per tal d'adquirir la condició d'indefinitos no fixos, cosa que en perpetua la condició de treballadors per temps determinat. [...] [L']efectivitat es pretén aconseguir a costa de les expectatives legítimes dels candidats, els qui [...] sí que es veuen privats (encara que sigui temporalment) del dret a la feina, ja que precisament deixen de ser contractats per impedir que puguin reunir el lapse temporal suficient que els permeti passar d'una situació de temporalitat a una altra de més estable».

En vista de l'argumentació esgrimida, sorprèn que no es pugui preveure una regla que intenti evitar la materialització d'un il·lícit contractual (la superació de la durada màxima d'un contracte temporal). I, com a conseqüència d'això, també

107. «Les convocatòries d'estabilització que es publiquin poden preveure per a les persones que no superin el procés selectiu el fet d'incloure-les en borses de personal funcionari interí o de personal laboral temporal específiques o integrar-les en borses ja existents. En aquestes borses s'integren els candidats que, tot i que hagin participat en el procés selectiu corresponent, i no l'hagin superat, sí que han obtingut la puntuació que la convocatòria considera suficient».

108. «1. Les administracions públiques i, si escau, les entitats sense ànim de lucre poden efectuar contractes vinculats a programes de polítiques actives d'ocupació previstos en aquesta llei amb les persones participants en aquests programes. La durada d'aquests contractes no pot excedir els dotze mesos i, en el cas de la contractació feta per administracions públiques, els processos de selecció hauran d'observar els principis d'igualtat, mèrit i capacitat. 2. Excepcionalment, i amb efecte fins al 31 de desembre de 2024, es poden formalitzar aquests contractes amb el persona tècnic necessari per executar aquests programes en l'apartat anterior». Cal fixar-se que aquesta DA 9a fa una remissió expressa a l'art. 11.2 de l'ET, però no ho fa per a l'art. 15 de l'ET, ni, per tant, per al contingut dels art. 15.4 i 5 de l'ET (i, en paral·lel, l'art. 15, de la mateixa manera que es remet a l'art. 16 de l'ET, no fa el mateix amb la DA 9a de la Llei d'ocupació). Per tant, tot apunta que la successió de contractes en aquest àmbit s'ha de desenvolupar, en definitiva, sense cap mesura de contenció.

sorpren que l'adquisició de la condició d'INF (que, com a reacció que és davant d'una patologia, s'hauria de tractar d'evitar costi el que costi) es qualifiqui com una «expectativa legítima» (i es podria dir que inevitable). O, dit altrament, que l'existència d'aquesta expectativa estigui per sobre del principi de legalitat. Des d'aquesta perspectiva i sense oblidar que som en el marc dels principis d'accés a l'ocupació pública, és controvertit que s'afirmi que aquesta regla convencional priva d'eficàcia l'art. 15.5 de l'ET (cal recordar que només és aplicable als contractes temporals per circumstàncies de la producció). I ho és perquè (a diferència del sector privat) el que provoca són uns *llimbs jurídics* que posen en tensió de manera extrema aquests principis constitucionals. De fet, es dona una paradoxa perquè, en prohibir aquest tipus de clàusules convencionals, es pretén contenir l'ús successiu de contractes temporals (en paraules del mateix TS, «perpetuant-ne la condició de treballadors per temps determinat»), però, en canvi, s'obre la porta a una altra perpetuació: la precarietat laboral temporal que la condició d'INF comporta (com a mínim, amb la configuració hermenèutica actual de la Sala Quarta). I, certament, entre l'una i l'altra (veient els problemes associats a la segona) no és desgavellat pensar que potser no és la millor de les opcions (i sorprèn que l'Alt Tribunal no intenti contenir-la).

Tornant a l'art. 15.5 de l'ET, la successió es pot donar en dues situacions diferenciades: en funció de la persona o del lloc de treball. A més, cal advertir que els llimbs temporals s'han reduït respecte a la redacció anterior al Reial decret llei 32/2021 (més de vint-i-quatre mesos en trenta), que han passat a més de divuit mesos en vint-i-quatre.

— En el primer cas, el règim jurídic general («durant un termini superior a divuit mesos, amb solució de continuïtat o sense, per al mateix lloc de treball o diferent amb la mateixa empresa o grup d'empreses, mitjançant dos o més contractes per circumstàncies de la producció, sigui directament o perquè els posen a disposició empreses de treball temporal») i l'específic per al sector públic (apt. 3 DA 15a de l'ET, que no ha estat derogat) es manté sense variacions respecte de la *mecànica* de funcionament de la regla anterior al Reial decret llei 32/2021.

— En el segon cas (i com a novetat respecte al règim anterior), també s'ha de declarar la relació «fixa» quan el «lloc de treball» (encara que hagi estat ocupat per persones diferents) superi els llimbs màxims. Es tracta d'una regla que podria ser conflictiva, encara que la indefinició del concepte de *lloc de treball* podria no ser tan rellevant al sector públic. No obstant això, tal com està redactada la norma, es podria concloure que ja no cal cobrir-lo temporalment (almenys, amb un contracte temporal per circumstàncies de la producció, sense que, *a priori*, res no impedeix que es pugui recórrer al contracte per substitució). Ara bé, en cas que, pel motiu que sigui, es produeixi l'extinció posterior d'aquest contracte «fix» s'ha d'entendre que el lloc ja no es pot ocupar temporalment per cir-

cumstàncies de la producció (i, tal com està redactat, sembla deduir-se que això no seria possible *mai més*).

Com s'ha apuntat, en vista de l'apt. 3 de la DA 17a de l'EBEP, cal entendre que el lliandar temporal que descriu l'art. 15.5 de l'ET (en les dues modalitats: en funció de la persona o del lloc de treball) s'ha de qualificar com un «termini màxim de permanència», i, per tant, en la mesura que es tracta d'una causa d'ineficàcia contractual sobrevinguda *ex lege* i automàtica, impedeix que es pugui declarar la fixesa.

Les restriccions a la successió en la contractació que promou de manera contundent el Reial decret llei 32/2021 (sense perjudici de la fugida del dret laboral cap a la *funcionarització* o la *publicació* de contractes laborals) també es poden erigir en un factor que accentuï la sofisticació jurídica. En efecte, com apunta Xavier BOLTAINA BOSCH (a propòsit dels funcionaris interins, però 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 Davant aquestes estratègies, les combinacions que ha introduït l'art. 15.5 de l'ET («persona/temps» i «lloc de treball / temps») per evitar la successió abusiva es quedarien curtes per neutralitzar aquesta *enginyeria*.

Les regles transitòries de l'art. 15.5 de l'ET també plantegen efectes importants en el còmput de divuit mesos, ja que, en virtut de la DT 5a del Reial decret llei 32/2021, s'ha de prendre «en consideració només el contracte vigent a l'entrada en vigor d'aquest Reial decret llei». I encara que no s'especifica quina modalitat, potser, sembla més ajustat que la regla s'apliqui d'acord amb les que, d'acord amb la redacció anterior al Reial decret llei 32/2021, computaven ex art. 15.5 de l'ET.¹¹⁰

D'altra banda (i com s'ha avançat), l'art. 15.5 de l'ET només fa referència a la successió de contractes temporals per circumstàncies de la producció. Per tant, cal recalcar que la successió combinada amb o d'altres modalitats queden fora del seu àmbit d'aplicació. Aquest silenci normatiu és contrari al mandat europeu i, òbviament, podria ser (novament) un punt de conflictivitat (i de noves interpel·lacions indesitjades al TJUE).

Des d'aquesta perspectiva de la Unió, el TJUE (entre d'altres, sentència de 8 de maig de 2019, C-494/17, Rossato i Conservatori di Musica F. A. Bonporti) ha

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

110. L'efecte combinat de les DT 3a i 5a del Reial decret llei 32/2021 pot fer que la superació dels divuit mesos en vint-i-quatre es produeixi amb relativa celeritat. Els contractes d'obra o servei poden ser propicis a aquesta circumstància, i, en els contractes eventuals anteriors al 31 de desembre de 2021 i que ja s'hagin prorrogat, cal computar tota la durada acumulada (i no només de l'última prorroga).

estat molt insistent a l'hora d'exigir mesures adreçades a prevenir l'abús i, en cas que no hagin estat efectives, ha reiterat que

«vetllar per l'eficàcia pràctica de l'acord marc mitjançant l'adopció de mesures que garanteixin una sanció adequada d'aquest abús i l'eliminació de les conseqüències de la infracció del dret de la Unió».

En paral·lel, és evident que l'increment de les cotitzacions que preveu l'art. 151 de la Llei general de la Seguretat Social no només no es pot qualificar com una mesura quantitativament rellevant per combatre l'abús,¹¹¹ sinó que, en no discriminar i exigir-se a qualsevol contracte temporal (pel simple fet de ser de durada curta), s'ha de descartar com una mesura «adequada» contra l'abús, pel mateix motiu que el TJUE (ex de Diego Porras 2) i la Sala Quarta del TS ho van dictaminar per a la indemnització de l'art 49.1.c de l'ET.

4.1.3. La DA 17a de l'EBEP i el contracte de substitució per vacant

La DA 17a de l'EBEP, cal recordar, és una regla prevista per als supòsits de superació del «termini màxim de permanència» (i no per a altres casos, com la contractació laboral sense causa i/o la successió abusiva). En concret, l'apt. 5 d'aquesta DA estableix (paràgraf 1r):

«En el cas del personal laboral temporal, l'incompliment dels terminis màxims de permanència dona dret a percebre la compensació econòmica que preveu aquest apartat, sense perjudici de la indemnització que hi pugui correspondre per vulneració de la normativa laboral específica».

I, posteriorment, afegeix (paràgraf 2n) que aquesta «compensació»

«consisteix, si escau, en la diferència entre el màxim de vint dies del seu salari fix per any de servei, amb un màxim de dotze mensualitats, i la indemnització que li correspongui percebre per l'extinció del seu contracte; els períodes de temps inferiors a un any s'han de prorratejar per mesos. El dret a aquesta compensació neix a partir de la data del cessament efectiu, i la quantia està referida exclusivament al contracte del qual deriva l'incompliment. En cas que la indemnització esmentada es reconegui per la via judicial, s'han de compensar les quantitats.».

També s'hi afegeix (paràgraf 3r) que

111. Per exemple, la combinació de l'art. 151.2 de l'LGSS i de l'Ordre PJC/51/2024 presenta un resultat per al 2024 de 35,20 € (44,10 × 23,60% × 3). Import, de moment, també aplicable al 2025, perquè, amb efecte des de l'1 de gener de 2025, d'acord amb l'art. 66 del Reial decret llei 1/2025, de 28 de gener, pel qual s'aproven les mesures urgents en matèria econòmica, de transport, de Seguretat Social, i per fer front a situacions de vulnerabilitat, s'actualitza el topall màxim i mínim de les bases de cotització en el sistema de la Seguretat Social fins a l'aprovació de l'LPGE corresponent.

«no hi ha dret a la compensació descrita quan la relació de servei finalitzi per comiat disciplinari declarat procedent o per renúncia voluntària».

En el cas del contracte per substitució per vacant (que, cal recordar, queda fora de l'art. 15.5 de l'ET), apareixen controvèrsies importants en la seva conjunció amb l'esmentat apt. 1 de la DA 17a de l'EBEP i, en particular, quan s'ha d'entendre que s'ha superat el termini màxim de permanència.

Segons el paràgraf 3r de la DA 4a del Reial decret llei 32/2021,

«es poden subscriure contractes de substitució per cobrir temporalment un lloc de treball fins que finalitzi el procés de selecció per a la seva cobertura definitiva, d'acord amb els principis constitucionals d'igualtat, mèrit i capacitat i en els termes que estableix la Llei 20/2021».

L'art. 11 de l'EBEP no estableix cap límit temporal per a la durada d'aquest contracte (malgrat que el va reformar, com l'art. 10 de l'EBEP, la Llei 20/2021). No obstant això, és obvi que l'expressió «fins que finalitzi el procés de selecció» no es pot entendre sense cap límit temporal. D'altra banda, també és evident que el fet que la conjunció *i* precedeixi l'expressió «en els termes que estableix la Llei 20/2021» no significa que els principis d'accés a l'ocupació pública s'hagin de concebre d'acord amb el que preveu aquesta norma (que no en diu res), sinó que el contingut de la Llei 20/2021 és aplicable a aquests contractes. I això significa que la DA 17a de l'EBEP desplega tots els seus efectes també en aquesta modalitat de contractació temporal. I això és així perquè és l'única norma de l'EBEP modificada per la Llei 20/2021 que (juntament amb l'art. 11 que no n'indica res) també es refereix de manera explícita al personal laboral (no tindria sentit que la remissió a la Llei 20/2021 de la DA 4a del Reial decret llei 32/2021 es fes respecte a altres regles, excepte precisament aquesta). En conseqüència, és obvi que la superació del termini màxim de permanència precipita la nul·litat de ple dret (en els termes exposats anteriorment) del contracte de substitució per plaça vacant.

La pregunta que cal fer-se és en quin moment se supera aquest límit temporal. Davant el silenci del legislador, cal entendre que és aplicable el termini fixat per la jurisprudència arran de l'assumpte IMIDRA (sentència del Ple de 28 de juny de 2021, rec. 3263/2019), és a dir, tres anys *ex art.* 70.1 de l'EBEP:

«Els processos selectius no han de durar més de tres anys a comptar de la subscripció del contracte d'interinitat, de manera que si passés això ens trobaríem en presència d'una durada injustificadament llarga».¹¹²

112. En la STS/SOC de 24 d'abril de 2019 (rec. 1001/2017), que recollia el criteri anterior (que rebutjava l'aplicació automàtica del termini previst en l'art. 70.1 de l'EBEP per declarar la relació INF) estima que aquest precepte es refereix estrictament a «l'execució de l'oferta d'ocupació pública». Això és, que «el termini de tres anys al qual es refereix l'art. 70 de l'EBEP referit no es pot entendre, en general, com una garantia inamovible, ja que la conducta de l'entitat ocupadora pot fer que, abans que hagi transcorregut aquest

És important advertir que, quan es dicta aquesta doctrina (juny de 2021), l'art. 10 de l'EBEP no contenia cap referència a un lapse temporal màxim (és el Reial decret llei 14/2021, de 6 de juliol, el que l'introdueix en els apt. 1 i 4; i, posteriorment, el desembre de 2021, la Llei 20/2021 ho reitera, i afegeix una referència a l'art. 70 de l'EBEP en aquest precepte). Això podria ser important perquè la remissió de la Sala Quarta a aquest art. 70 de l'EBEP el juny de 2021 es refereix bàsicament al temps (tres anys)¹¹³ i no a un moment d'inici del còmput (lapse referit a l'execució de l'oferta d'ocupació pública [OOP]).¹¹⁴ El detall és important, perquè (encara que la plaça hagi de figurar en la plantilla i en la relació de llocs de treball com adscrita a personal laboral) la contractació de la persona substituïda podria ser anterior a l'OOP.¹¹⁵ Per això, el TS afirma que el termini de tres anys computa a partir de la «subscripció del contracte d'interinitat». En les nombroses (centenars) sentències que, posteriorment a aquesta resolució del Ple, han aplicat aquest termini, la Sala Quarta ha mantingut aquest criteri sense variació. De fet, en l'última sentència de què es té constància (STS 26 de febrer de 2024, rec. 1613/2023) afirma:

«Es va admetre l'ús dels contractes d'interinitat per vacants fins que finalitzi el procés de cobertura de la plaça, però se'n condicionava la validesa al requisit que es respectés un termini cert, precís i determinat per a la convocatòria i la finalització d'aquest procés (el Tribunal considerava que el termini de tres anys de l'art. 70 de l'EBEP era en principi adequat a aquest efecte)» (criteri que, amb una formulació similar, també l'ha reiterat en la STS de 15 de gener de 2025, rec. 5579/2023).

Podria passar que la Sala Quarta opti per introduir-hi algun matís tenint en compte el marc normatiu com a resultat de les reformes de 2021. Mentre això no succeeix, el més lògic és cenyir-se a la doctrina existent.¹¹⁶ Això pot plantejar un desajust, perquè, com ha apuntat la doctrina, el compliment de tot el procés en aquest termini de tres anys és certament il·lusori, ja que, en el millor dels casos,

termini, s'hagi desnaturalitzat el caràcter temporal del contracte d'interinitat, sigui per frau, sigui per abús, sigui per altres il·legalitats, amb les conseqüències que cada situació pugui comportar; igual que en sentit invers, el termini de tres anys no pot operar de manera automàtica. En resum, són les circumstàncies específiques de cada supòsit les que han de portar a una conclusió concreta».

113. En el marc de la discussió sobre la interpretació del concepte *durada inusualment llarga* derivat de l'apt. 64 de l'assumpte Montero Mateos, la doctrina judicial (STSJ/SOC Castella i Lleó/Valladolid d'11 de juny de 2018, rec. 833/2018) sostenia que «hi havia d'haver un llindar de durada per als contractes la data dels quals no ha estat fixada amb precisió», i, quant a la delimitació precisa d'aquest interval de temps, entre les diverses opcions possibles, l'arc temporal oscil·lava entre dos i tres anys (d'acord amb els termes continguts en diverses disposicions normatives: art. 15.5 de l'ET, d'una banda, i DA 1a de la Llei 43/2006, art. 15.1.a de l'ET i art. 70.1 de l'EBEP, de l'altra).

114. De fet, en virtut de les STS/CA de 10 de desembre de 2018 (rec. 129/2016) i de 21 de maig de 2019 (rec. 209/2016), el termini de tres anys de l'art. 70.1 de l'EBEP és essencial, cosa que implica que l'OOP caduca si no s'executa en aquest període temporal.

115. BOLTAINA BOSCH, «Diez elementos clave sobre la gestión de la temporalidad...», *op. cit.* En contra, ROQUETA BUJ (*Derecho del empleo público*, 5a edició, Tirant Lo Blanch, 2024, p. 177) sosté que la plaça vacant ha de ser inclosa en l'OOP.

116. En termes semblants, 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».

es prolonga quatre o cinc anys (en funció del moment en el qual s'inclogui l'oferta corresponent).¹¹⁷ I és obvi que, amb una mera referència al principi de celeritat (art. 10.2 i 11.3 de l'EBEP), sense un abordatge amb profunditat de tot el procés selectiu, és molt difícil que aquesta situació pugui millorar.¹¹⁸

En conseqüència, un cop assolit aquest termini (cosa que ha de passar com a regla general), en virtut de l'apt. 3 de la DA 17a de l'EBEP, no es podria qualificar d'INF, perquè, si es fes, significaria una vulneració flagrant de l'objectiu que, precisament, busca. De manera que, com a resultat de la nul·litat que dictamina, cal procedir a l'extinció automàtica del contracte, sense percebre la «indemnització» de l'art. 49.1.c de l'ET (atès que aquests contractes en queden exclosos), però sí la «compensació» prevista en l'apt. 5 de la DA 17a de l'EBEP (a la qual es fa referència *infra*).¹¹⁹

Tanmateix, un sector de la doctrina entén que la durada del contracte de substitució està fixada per remissió (implícita) als apt. 1.a) i 4 de l'art. 10 de l'EBEP (que limita la durada de la interinitat per vacant a «un màxim de tres anys, en els terminis previstos en l'apt. 4»).¹²⁰

La remissió a l'art. 70 de l'EBEP de l'art. 10.4 de l'EBEP planteja desajustos, perquè, mentre que l'art. 10.1 de l'EBEP fixa el termini dels tres anys a comptar de la data de contractació de la persona interina, el 70.1 de l'EBEP fixa aquest termini «per a l'execució de l'oferta d'ocupació pública a comptar de la publicació».¹²¹ Aquest últim precepte (a més) està en procés de concreció hermenèutica, ja que, en virtut de la interlocutòria del TS/CA de 15 de gener de 2025 (rec. 5278/2023), s'ha apreciat un interès de cassació objectiu per a la formació de jurisprudència respecte de la qüestió següent:

«Si el termini de tres anys previst en l'art. 70 de l'EBEP [...], s'ha d'entendre com a complert quan s'hi desenvolupi íntegrament el procés selectiu o, al contrari, si és suficient per reputar-lo com a observat amb el fet que l'Administració publiqui la convocatòria del procés selectiu».

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

118. Deficiència, perfectament identificada per la doctrina més especialitzada. Com apunta BOLTAINA BOSCH («Diez elementos clave sobre la gestión de la temporalidad...», op. cit., recollint les opinions 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 irreconocibles, y que han pasado a ser eternos, ineficaces y fuera de toda lógica externa al mundo del procedimiento administrativo»; i 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 mesura que l'extinció no està causada per la cobertura reglamentària de la plaça no hi ha les circumstàncies perquè es reconegui la possibilitat admesa per la jurisprudència per percebre la indemnització prevista per als INF en aquests casos. De fet, si la superació del període màxim de permanència impedeix, tot i assolir els tres anys, la qualificació judicial d'INF, sembla que el que és coherent (i en la línia del que s'ha dit abans) seria no reconèixer la indemnització prevista per a aquest col·lectiu en aquests casos.

120. ROQUETA BUJ, *Derecho del empleo público*, op. cit., p. 185, el qual afegeix 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 que nos encontramos ante dos supuestos idénticos o semejantes entre los que se aprecia identidad de razón».

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

No hi ha dubte que la segona de les opcions interpretatives es podria traduir en un increment substancial de la durada dels contractes si, com manté un sector de la doctrina, el substitut per vacant «es pot quedar a la plaça que ocupi temporalment, sempre que s'hagi publicat la convocatòria corresponent en el termini dels tres anys, fins que es resolgui»; això és, «el temps que duri el procés de provisió de llocs de treball o de selecció».¹²² Sense negar la realitat d'aquests processos (i les nombroses vicissituds que els puguin interrompre o posposar),¹²³ és obvi que aquest enfocament difícilment seria compatible amb la doctrina de la Unió (tal com s'ha exposat). I no s'ha d'oblidar, a més, que en les administracions de gran volum és possible fer una enginyeria de places vacants que alimentin una successió contractual excessiva.

4.1.4. La DA 17a de l'EBEP i les mesures per combatre l'abús

El règim jurídic de la «compensació» previst en la DA 17a de l'EBEP participa en factors polèmics similars als descrits en analitzar aquest rescabament en els casos d'estabilització *ex Llei 20/2021*. Segons l'apt. 5 d'aquesta disposició, queda determinada per la durada de l'última de les relacions contractuals i calculada d'acord amb el salari «fix». Aquesta regulació presenta els mateixos dubtes de compatibilitat amb la clàusula 4a de la Directiva 1999/70 que l'art. 2.6 i també es veu afectada per la possible afectació de la teoria de la unitat essencial del vincle (que hauria de prevaler, ja que els principis que la van inspirar romanen inalterables¹²⁴ i el TJUE, a més, exigeix que s'ajusti a l'abús patit). En paral·lel, així mateix, és dubtós que aquest mètode de càlcul doni resposta als seus requeriments (que, cal recordar, exigeix que sigui «suficientment dissuasiva i compensatòria»¹²⁵).

D'altra banda, aquesta «compensació» és compatible amb les «indemnitzacions» per «vulneració» de la normativa laboral (extrem que no queda recollit en l'art. 2.6 de la Llei 20/2021). Aquesta acotació (ja que exclou la «indemnització» prevista en l'art. 49.1.c de l'ET i la que s'abona en l'acomiadament objectiu procedent, atès que no descriuen pròpiament una «vulneració») redueix les opcions en què, efectivament, s'opta per compatibilitzar la «compensació» amb

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

123. Per exemple, «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.

124. En termes semblants, 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 consideran 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. Insuficiència compartida per un sector de la doctrina (ROQUETA BUJ, *Derecho del empleo público*, *op. cit.*, p. 222).

una «indemnització» (només és possible si l'extinció s'acaba qualificant d'improcedent). En efecte, excepte que hi concorri una causa de nul·litat paral·lela a la superació del «termini màxim de permanència» (i s'acabi reconeixent alguna «indemnització»), no és gaire freqüent que l'extinció d'un contracte temporal per superació d'aquest límit temporal es tradueixi en un acomiadament improcedent¹²⁶ (tret que –com s'ha avançat– la combinació resultant de la successió «per lloc de treball» de l'art. 15.5 de l'ET i de l'apt. 5 de la DA 17a de l'EBEP forcin la ineficàcia automàtica del contracte en curs abans del termini establert).

En qualsevol cas (i sense perjudici del que s'apuntarà separatament amb relació als INF), tenint en compte que la «compensació» s'ha de calcular rentant-hi la «indemnització» escaient, la simple aritmètica permet concloure el següent: primer, que no es pot compatibilitzar si l'extinció del contracte temporal (pel motiu que sigui) s'acaba traduint en una «indemnització» per acomiadament improcedent (ja que la resultant de la resta és 0 € i, en aquest cas, es percep només aquesta última «indemnització»). I, segon, en cas que no es reporti aquesta «indemnització», l'extinció només pot comportar la «compensació» de l'apt. 5 de la DA 17a de l'EBEP.

En el cas del personal INF declarat amb posterioritat a la Llei 20/2021 (sempre que, després de l'assumpte UNED, es continuï entenent que és una mesura adequada per combatre la temporalitat abusiva), cal fixar-se que, ras i curt (i per això ha merescut la censura del TJUE en l'assumpte que s'acaba d'esmentar), la cobertura reglamentària de la plaça no està subjecta a un «termini màxim de permanència» i, per aquest motiu, es podria qüestionar que hi sigui aplicable la DA 17a de l'EBEP. En qualsevol cas, la cobertura (en el moment en què es materialitzi) atorga el dret a un rescabament econòmic (l'import del qual, en virtut de l'assumpte Generalitat de Catalunya, no pot quedar limitat a vint dies, amb el màxim d'una anualitat, tal com ha establert la Sala Quarta des de la sentència del Ple de 28 de juny de 2021, rec. 3263/2019). I, en el supòsit que la condició INF estigui subjecta a un termini màxim (tal com passa amb els interins per vacant ex Reial decret Llei 32/2021) i, per aquest motiu, hi sigui aplicable la DA 17a de l'EBEP, el joc de compatibilitat ha de ser semblant al que s'ha descrit. En efecte, en la mesura que l'import d'aquesta «indemnització» també serà més elevat (o igual) que el de la «compensació» (perquè la primera no està limitada), no s'ha de percebre (ja que la resultant de la resta és 0 €) i sí només aquesta «indemnització». En el cas d'INF que hagin estat declarats amb anterioritat a la Llei 20/2021 i s'extingeixin per cobertura reglamentària de plaça, però sense seguir el procés

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».

d'estabilització descrit en l'art. 2, tenen dret a la «indemnització» que es prevegi finalment per a aquest col·lectiu.

Tot el que s'ha exposat amb relació als INF podria quedar *matísat* si, davant la manca de cobertura reglamentària de la plaça s'entengués que, en virtut de l'apt. 64 Montero Mateos, la relació ha de ser «fixa» o «indefinida». De fet, la STSJ Catalunya de 17 de novembre de 2021 (rec. 3818/2021), a partir de l'enumeració dels art. 8.1.c i 11.1 de l'EBEP, ha optat per aquesta última qualificació com a reacció davant l'abús de la temporalitat. En qualsevol d'aquestes dues opcions, la cobertura reglamentària de la plaça no descriu una causa d'ineficàcia contractual lícita.

A tall de resum: a partir d'aquests tres apunts (i a partir de les opcions complexes i intricades que projecten), es poden fer les valoracions conclusives següents (formulades amb el propòsit d'aclarir l'escenari resultant).

Els efectes derivats de l'incompliment de l'art. 15 de l'ET que preveu l'apt. 4 del mateix article comporta la qualificació d'aquests contractes temporals com a personal INF (i no de personal fix). En aquests casos, l'extinció per cobertura reglamentària de la plaça, en la mesura que no tinguin origen en una temporalitat abusiva, no està afectada pels plantejaments de l'assumpte Generalitat de Catalunya. És a dir, *a priori*, es podria mantenir en l'import actual vint dies, amb un màxim d'una anualitat (com, per exemple, passaria amb les cobertures reglamentàries de la plaça de personal laboral afectat per una cessió il·legal). Ara bé, si, un cop declarat INF, la cobertura reglamentària de la plaça no es produeix en un lapse determinat de temps (sembla que tres anys seria un termini raonable), s'estaria produint un abús de la temporalitat i, en conseqüència, el rescabament s'hauria d'ajustar als paràmetres (segurament a l'alça) del dret de la Unió.

En canvi, l'efecte combinat de l'art. 15.5 de l'ET i de l'apt. 3 de la DA 17a de l'EBEP no pot comportar la qualificació d'INF (per l'efecte de la nul·litat de ple dret). La conseqüència en aquests casos és l'abonament d'un rescabament econòmic previst en l'apt. 5 de la DA 17a de l'EBEP, la quantitat del qual (de la mateixa manera que en l'art. 2.6 de la Llei 20/2021) ha de ser objecte de revisió probablement a l'alça (ajustada a l'abús patit). No obstant això, cal fixar-se que, a partir de la definició de nous llocs de treball diferenciats dels anteriors (especialment, a les administracions més grans), seria possible encadenar successions que quedarien extramurs de l'art. 15.5 de l'ET (cosa que, com s'apuntarà a continuació, sí que comporta la qualificació d'INF).

Finalment, cal advertir que, en la mesura que l'art. 15.5 de l'ET té un abast limitat (que només afecta els contractes temporals per circumstàncies de la producció), hi pot haver successions contractuals temporals que es tradueixin en un abús. En aquests casos, com que queda fora de l'àmbit d'aplicació de la DA 17a de l'EBEP, aquests contractes han de ser qualificats com a INF, i la cobertura reglamentària de la plaça hauria de ser superior als vint dies, amb el límit d'una anualitat (i ajustada a l'abús patit).

En definitiva, i en espera de l'impacte (probablement reduït) que tindrà l'increment dels rescabaments econòmics en la contenció de l'abús, l'única cosa *positiva* (per dir-ho d'alguna manera) de tota la complexitat i incertesa que destil·la aquesta matriu normativa i hermenèutica és que, probablement, provocarà una reducció de la temporalitat laboral. Aquest efecte (sens dubte, paradoxal) s'explica perquè la *publicació* dels contractes laborals s'ha erigit en una alternativa molt més atractiva per als responsables de personal de les administracions públiques. Aquest *transvasament* (segurament massiu) sotmetrà a una prova de foc les mesures previstes per als funcionaris interins i, atesa l'entitat dels estressors, permetrà mesurar-ne l'eficàcia real. Tal com s'intentarà exposar en l'apartat següent, són molts els elements que, tanmateix, suggereixen que els resultats no seran satisfactoris.

4.2. Una mirada al futur de la temporalitat del personal funcional

Las mesures contra l'abús previstes per als funcionaris interins s'emmarquen en un context normatiu amb menys densitat normativa (i, per aquest motiu, *a priori*, més simplificat). Fonamentalment, estan concentrades en l'art. 10 i la DA 17a de l'EBEP i, probablement, es pot afirmar que s'inspiren en directrius més homogènies (i pròpies de la disciplina) que les que han impulsat la resposta laboral (destaca, en aquest sentit, la condició *líquida* i difícilment classificable d'INF). En paral·lel, fins avui, la Sala Tercera del TS ha mantingut un criteri hermenèutic monolític i relativament estable en el temps (alhora que controvertit, d'acord amb el mandat de l'acord marc). Això, juntament amb la contenció evident de la contractació temporal derivada del Reial decret llei 32/2021, probablement són els factors que, en una lògica de vasos comunicants, expliquen (com s'acaba d'apuntar) el procés de *fugida del dret laboral* cap a la *funcionarització* que s'ha estat produint des de les reformes de 2021.¹²⁷

Aquest procés, òbviament, ha sotmès les mesures per combatre l'abús a una prova d'estrès molt exigent (i, potser, no planificada). I, des d'aquest punt de vista, ja s'ha avançat que els indicadors suggereixen que no l'estan superant satisfactòriament. Resumint molt,¹²⁸ la previsió de diverses limitacions temporals (en funció de les particularitats de cada interinitat –art. 10–), la declaració de nul·litat de ple dret en el cas d'incompliment dels terminis màxims de permanència

127. En termes semblants, entre d'altres, 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, i CABELLO BURGOS, «Los aspectos controvertidos de los procesos de estabilización...», *op. cit.*, p. 171.

128. Una anàlisi detallada de totes aquestes mesures en CANTERO MARTÍNEZ, *Temporalidad y estabilización en el empleo público*, *op. cit.*, p. 269 i següents.

(apt. 3r DA 17a) i, en aquest cas, la previsió d'una compensació econòmica (apt. 4t DA 17a) són els elements principals destinats a «controlar la temporalitat en l'ocupació pública».¹²⁹

A continuació, es faran algunes valoracions crítiques (i que hi podria haver darrere de l'increment de la temporalitat en aquest àmbit).

4.2.1. Abast de l'acotació de les causes d'interinitat funcional (i ommissió de regles per evitar l'encadenament)

La Llei 20/2021 ha introduït novetats molt importants i esperades en el règim jurídic dels funcionaris interins. Sense pretendre exposar-les de manera detallada (perquè excedeix l'objecte d'aquest estudi), sí que es pot afirmar que l'acotació de les «raons expressament justificades de necessitat i urgència» (art. 10.1 de l'EBEP) que permeten nomenar els funcionaris interins ha de ser qualificada com a positiva. I ho és perquè així «es minimitza o elimina la discrecionalitat administrativa a l'hora de valorar-ne la concurrència» i també s'«objectiven les causes de finalització de la relació d'interinitat que obliguen l'Administració a formalitzar aquesta finalització».¹³⁰

Tanmateix, en una visió de conjunt, el sumatori de mesures (tal com succeeix amb el personal laboral) també presenta mancances rellevants en contrastar-les amb el dret de la Unió (cosa que, tot sigui dit, és, així mateix, extrapolable per al personal estatutari).¹³¹ De manera que, atesa la *vis atractiva* actual de la *funcionarització* que s'acaba d'apuntar, això no descriu el millor dels escenaris que tenim a l'abast per combatre l'abús.

A l'hora d'identificar aquestes deficiències, cal tenir en compte que, malgrat el que s'apunta en l'art. 10 de l'EBEP, la veritat és que (com exposa BOLTAINA BOSCH), «la justificación de la excepcionalidad, necesidad, urgencia e inaplazabilidad es casi incontrolable, pues la valoración corresponde a cada Administración

129. Com s'ha apuntat, la naturalesa essencialment programàtica dels apt. 1 i 2 de la DA 17a de l'EBEP, avui en dia, els descarta com un instrument efectiu per aconseguir aquest objectiu.

130. Judith GIFREU 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, com apunta CANTERO MARTÍNEZ («Medidas de prevención y sanción del abuso de la temporalidad en el ámbito local», *op. cit.*, p. 83), la reforma de l'art. 10 de l'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». I seguint amb la mateixa autora (p. 85), amb relació a la causa descrita en el paràgraf b) de l'art. 10.1 de l'EBEP, comparteix que, si bé és cert que no s'hi especifica un límit màxim, «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 pel Reial decret llei 12/2022, de 5 de juliol, pel qual es modifica la Llei 55/2003, de 16 de desembre, de l'estatut marc del personal estatutari dels serveis de salut, en els art. 9 i 33, la DA 13a i els nou art. 9 bis, 9 ter i 9 quater, és (en la part essencial) mimètica als canvis introduïts en l'EBEP i, en conseqüència, presenta les mateixes mancances.

y no existe un sistema externo de verificación o, acaso, muy débil». ¹³² A més, la temporalitat s'ha convertit en un període de prova encobert en les administracions –en especial, l'autonòmica i la local (cosa que permet acumular mèrits de serveis prestats– i així més avantatge –davant d'una plaça permanent eventual). ¹³³

Si s'analitza la configuració de les circumstàncies que descriu l'art. 10.1 de l'EBEP, la valoració tampoc no pot ser positiva. En la interinitat per plaça vacant, el paràgraf 3r de l'art. 10.4 de l'EBEP ha habilitat terminis de durada superiors als tres anys i, malgrat això, nega el reconeixement d'una compensació econòmica. ¹³⁴ Una regulació, com a mínim, qüestionable, quan el TJUE, *ex Sánchez Ruiz*, ha admès que nomenaments únics són subsumibles en el concepte «successives relacions laborals de durada determinada».

Aquestes mancances s'intensifiquen si s'analitzen els nomenaments interins per fer programes de caràcter temporal (art. 10.1.c de l'EBEP). En efecte, aquesta opció s'ha erigit en un mecanisme d'accés a la temporalitat particularment *generós*, i més quan ha proliferat l'ampliació de la durada de la interinitat de tres a quatre anys en les lleis autonòmiques. ¹³⁵ Unes pròrrogues que, com apunta CANTERO MARTÍNEZ, contravenen el contingut de la clàusula 5a, ja que la generalització del seu atorgament s'allunya de l'exigència de «raons objectives» que la justifiquin. ¹³⁶ A més, en una mostra de flexibilització enorme, s'ha habilitat, *ex art. 34* del Reial decret llei 36/2020 i l'art. 13 del Reial decret llei 3/2021, aquesta interinitat «pel temps imprescindible per executar el Pla de recuperació, transformació i resiliència». D'altra banda, en la mesura que les administracions poden definir aquests programes (i queden subjectes només a la naturalesa «no permanent» del programa), ¹³⁷ és clar que ofereixen una via *menys rigorosa* que la prevista en les modalitats temporals laborals resultants del Reial decret llei 32/2021, que s'eri-

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

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

134. Sobre això, com apunta CANTERO MARTÍNEZ (*Temporalidad y estabilización en el empleo público, op. cit.*, p. 294, recollint la posició de SÁNCHEZ MORÓN), malgrat que està cometent un frau de llei, és possible que l'Administració publiqui «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». I, com assenyala BOLTAÏNA BOSCH (*La función pública local tras la Ley 20/2021...*, *op. cit.*, p. 68 i 69), amb la configuració actual de la DA 17a de l'EBEP també queden exclosos de l'abonament d'una compensació els funcionaris interins que substituïxin durant un temps excessivament llarg els titulars. I això (afegeixo) també contravé les directrius de l'acord marc, ja que, si prenem com a referència el que es va exposar en el cas Martínez Andrés i Castrejana López, cal articular alguna mesura «per evitar i sancionar i els abusos respecte del personal que presta serveis en les administracions públiques en règim de dret administratiu».

135. BOLTAÏNA 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 aquest sentit, s'entén (Albert CALDERÓ «Los funcionarios interinos a partir del Estatuto Básico del Empleado Público: el funcionamiento de programa y el funcionamiento coyuntural», *Cuadernos de Administración Local*, núm. 163 i 164, 2011, p. 10 i 11) que el caràcter «permanent» de determinades funcions públiques ha d'obeir a una doble permanència: «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».

geix (com s'ha apuntat) en un poderós estímul per a la *publicació*.¹³⁸ De fet, la durada del nomenament és independent de l'evolució posterior del programa (que es poden reiterar en el temps). El fet que la Sala Tercera del TS hagi rebutjat (sentència de 27 d'octubre de 2021, rec. 3598/2018) que es percebi una indemnització quan es produeixi el cessament, que les administracions puguin identificar nous programes temporals, sense cap mena de regulació específica, i, finalment, la possibilitat que els interins puguin encadenar programes diferents (amb petites variacions) sense criteris per a la seva contenció,¹³⁹ fa que aquesta opció reuneixi les condicions (una *tempesta perfecta*) per alimentar l'abús en la temporalitat.

D'altra banda, també s'han habilitat, de manera permanent, supòsits d'interinitat «sense necessitat de justificació ni excepcionalitat acreditada: és el supòsit de reposició personal jubilat o de places desvinculades de la taxa de reposició d'efectius (ex DA 3a de la Llei 20/2021)».¹⁴⁰

D'acord amb tot el que s'ha exposat, és evident que la força de la declaració de nul·litat en l'àmbit de les relacions de dret administratiu que conté l'apt. 3 de la DA 17a de l'EBEP ha quedat particularment diluïda. Seguint amb CANTERO (que segueix SÁNCHEZ MORÓN), en virtut d'aquest apartat, «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

138. Anàlisi 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 CEMCI*, núm. 60, octubre-desembre, 2023, p. 10. Procés, tanmateix, que probablement s'ha anat alimentant progressivament a mesura que la Sala Quarta del TS ha anat incrementant les restriccions per dur a terme contractes d'obra i servei (abans de la reforma del Reial decret llei 32/2021) vinculats a una subvenció. La possibilitat de formalitzar una relació temporal estructural d'obra o serveis associada a un finançament públic ha experimentat una evolució que es podria qualificar de «regressiva». Si bé, en un primer estadi, la jurisprudència va admetre'n la legalitat (STS/SOC de 10 desembre de 1999, rec. 415/1999; de 28 de desembre de 1998, rec. 1515/1998; de 2 de juny de 2000, rec. 2645/1999, i de 30 d'abril de 2001, rec. 4149/2000), després de la promulgació de la Llei 12/2001, aquest criteri va ser restringit. En concret, segons la STS/SOC de 21 de març de 2002 (rec. 1701/2001), «aquesta Sala no ha promogut, en cap cas, l'existència d'una subvenció de la categoria d'element decisiu i concloent, per ell mateix, de la validesa del contracte temporal causal». I afegeix que «del caràcter anual del pla no es pot deduir la temporalitat de l'obra o del servei que subvenciona, ja que es tracta d'una concreció temporal que afecta exclusivament les subvencions, no els serveis bàsics que financen». De manera que «de l'existència d'una subvenció no es deriva que la contractació hagi de ser necessàriament temporal. Així ho confirma la Llei 12/2001, de 9 de juny, que ha introduït un apartat nou, el e), en l'art. 52 de l'ET». Per tant, seguint amb la STS de 10 d'abril de 2002 (rec. 2806/2001), «l'admissió de l'aplicació d'aquesta modalitat contractual [contracte d'obra o servei] en aquests supòsits no és absoluta i està condicionada al fet que l'activitat per ella mateixa no sigui permanent o no pugui adquirir aquest caràcter en virtut de condicionaments derivats de la seva mateixa configuració com a servei públic, entre els quals, si escau, el finançament quan opera com a element determinant d'aquesta configuració». Aquesta doctrina la va consolidar més recentment la STS/SOC/Plé de 18 de desembre de 2020 (rec. 907/2018).

139. Fixeu-vos que aquesta possibilitat es refereix 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.*, que conclou: «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».

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 obstant això, sense qüestionar res del que s'ha dit anteriorment (i la reforma s'ha d'aplaudir precisament per aquest motiu), també ho és que la Llei 20/2021 ha habilitat prou *portes del darrere* perquè un nombre considerable de situacions quedin fora de l'abast del supòsit de fet de l'esmentat apt. 3 de la DA 17a de l'EBEP.

4.2.2. Abast de la compensació com a mesura per contenir l'abús

La compensació prevista en l'apt. 4 de la DA 17a de l'EBEP és una altra de les grans novetats de la Llei 20/2021 per contenir l'abús. No obstant això, és una mesura que (com succeeix amb la prevista en l'apt. 5) té una configuració originària manifestament inadequada, confirmada per la doctrina de l'assumpte Generalitat de Catalunya.

El fet que causa la compensació (com en l'àmbit laboral) és la superació dels terminis màxims de permanència. És a dir, en vista de l'art. 10.1 de l'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 Aquesta compensació (que neix a partir de la data del cessament efectiu) es refereix exclusivament al nomenament del qual deriva l'incompliment.¹⁴³

Les mancances respecte de la quantitat de la compensació prevista en la DA 17a de l'EBEP per al personal laboral exposades anteriorment són extrapolables al personal funcionari interí.¹⁴⁴ En termes de contenció de l'abús, es pot dir que,

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

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

143. Amb això (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 així, la possible vulneració de la clàusula 4a de la Directiva, ja que no hi ha una situació comparable amb els funcionaris de carrera (en aquest sentit, vegeu també l'assumpte Baldonedo Martín). En qualsevol cas, l'ús del terme *fix* s'ha d'interpretar en un sentit ampli: «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 manera 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

fins i tot, poden acabar sent més pronunciades. Això es deu als factors següents: en primer lloc (i com s'ha apuntat), no s'estableixen límits quant a la durada màxima total per als successius nomenaments i/o al nombre màxim de les seves renovacions –com així ho fa l'art. 15.5 de l'ET per al personal laboral en els contractes temporals per circumstàncies de la producció.¹⁴⁵ En segon lloc, la compensació queda circumscrita, exclusivament, al nomenament del qual derivi l'incompliment el termini màxim de durada (sense que avui hi hagi en la jurisdicció CA marge per recórrer a un equivalent de la teoria de la unitat essencial del vincle). Doncs bé, l'efecte combinat d'aquests dos factors comporta que la quantitat sigui insensible a l'abús que una successió d'aquesta naturalesa pugui comportar eventualment. Cal recordar que, en l'assumpte Generalitat de Catalunya, el TJUE conclou que la compensació prevista en l'art. 2.6 de la Llei 20/2021 (estructuralment, molt similar a la regulada en la DA 17a de l'EBEP) no s'adequa a la clàusula 5a de l'acord marc, perquè la subjecció de la compensació a un doble límit (el màxim dels vint dies de retribució per any de servei i el màxim dels dotze mesos de salari en total) «no permet ni la reparació proporcionada i efectiva en les situacions d'abús que superin una durada determinada en anys ni la reparació adequada i íntegra dels danys derivats d'aquests abusos».

En canvi, per respondre al mandat del dret de la Unió (convé reiterar-ho) s'exigeix que els estats membres prevegin una compensació adequada (encara que no cal que sigui punitiva). Això implica que no s'ha de limitar «a una indemnització merament simbòlica», però tampoc no ha de sobrepassar la «compensació íntegra». Sense que calgui, d'altra banda, com va exposar TJUE en l'assumpte Baldonado Martín, que la resposta sigui idèntica a la prevista per al personal laboral (una diferència d'aquesta naturalesa, per tant, no descriu una discriminació).¹⁴⁶

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, p. 79 i 80.

145. Per exemple, els programes de caràcter temporal són especialment proclius a aquesta successió (vegeu, sobre això, Xavier BOLTAINA BOSCH, *La función pública local tras la Ley 20/2021 de reducción de la temporalidad*, CEMCI, 2022, p. 72 i 73); i també pot passar que («Diez elementos clave sobre la gestión de la temporalidad...», *op. cit.*) en la interinitat per plaça vacant l'«entitat pública podria no actuar i fer-ho amb plena consciència». Aquesta conducta, ras i curt, no comporta cap sanció (tret que, un cop finalitzat el vincle, «no pot substituir la persona cessada per una altra amb vincle interí, només mitjançant una persona funcionària de carrera»). De manera que, encara que no pugui recórrer a una altra persona funcionària interina, com s'ha apuntat abans amb relació al personal laboral, les administracions amb plantilles més grans tenen més opcions per «modificar o amortitzar places i crear-ne altres de noves, de la mateixa categoria o similar i nomenar altres persones com a interines». D'altra banda, en els casos de substitució transitòria dels titulars (per exemple, quan passen a la situació de serveis especials), com proposa BOLTAINA BOSCH (*La función pública local tras la Ley 20/2021...*, *op. cit.*, p. 67 i 68), un cop transcorregut un termini de temps determinat (tres o quatre anys), caldria preveure la possibilitat de substituir el funcionari interí per un de carrera (d'aquesta manera s'evitaria l'acumulació d'anys excessiva –que, de vegades, pot sobrepassar dècades d'interinitat). Comparteix aquest criteri, CANTERO MARTÍNEZ, *Temporalidad y estabilización en el empleo público*, *op. cit.*, p. 287.

146. La STJUE de 7 de març de 2018 (C-494/16), Santoro, aborda l'adequació de l'ordenament italià a l'acord marc. Com sintetitza 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

Per concloure, amb la reforma de l'EBEP mitjançant la Llei 20/2021, sembla que el legislador s'ha quedat a mitges: ha centrat els esforços a acotar la durada dels nomenaments singulars, però no només no ho ha fet de tots, sinó que, a més, s'ha oblidat de preveure mesures per al cas en què es reiterin en el temps. L'omissió de normes dirigides explícitament a evitar que un encadenament s'acabi transformant en un abús és (en termes de política legislativa) incompreensible ho res d'ara; especialment, perquè (cal tornar-ho a recordar) el propòsit principal de les clàusules 1a i 5a és establir «un marc per evitar els abusos derivats de l'ús de successius contractes o relacions laborals de durada determinada», a través d'alguna d'aquestes mesures (tret que es prevegin mesures legals equivalents):

«a) raons objectives que justifiquin la renovació d'aquests contractes o relacions laborals; b) la durada màxima total dels successius contractes laborals o relacions laborals de durada determinada; c) el nombre de renovacions d'aquests contractes o relacions laborals».

Si hi abundem més, cal fixar-se en la possibilitat que convocatòries d'estabilització puguin preveure, *ex DA 4a* de la Llei 20/2021, que les persones que no superin el procés selectiu (i hagin obtingut prou puntuació) siguin incloses en borses de personal funcionari interí específiques, o bé en altres de ja existents. És obvi que aquests instruments es poden acabar erigint (com ja va advertir la Sala Tercera del TS)¹⁴⁷ en un poderós pol d'atracció de l'abús.¹⁴⁸ En especial, quan, recentment, la STJUE de 27 de juny de 2024 (C-41/23), Peigli, ha tornat a afirmar (per a l'ordenament jurídic italià) que la clàusula 5a de l'acord marc (p. 74)

«s'ha d'interpretar en el sentit que s'oposa a una normativa nacional, en virtut de la qual la relació laboral [en aquest cas] dels jutges i fiscals honoraris pot ser objecte de renovacions successives sense que es prevegin, per limitar l'ús abusiu d'aquestes renovacions, sancions efectives i dissuasives o la transformació de la relació laboral d'aquests jutges i fiscals en una relació laboral de durada indefinida».

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)».

147. En efecte, la Sala Tercera en les sentències (2) de 12 i de 13 de maig de 2022 (rec. 6713/2020, rec. 6712/2020 i rec. 778/2020) descarta (des de la perspectiva de la jurisprudència comunitària) que el sistema de llistes per a la selecció de professorat no universitari a La Rioja pugui ser qualificada com una «mesura legal equivalent». Especialment, perquè no permet prevenir ni sancionar els abusos comesos en aquesta relació. Vegeu sobre això, Ignasi BELTRAN DE HEREDIA RUIZ, «Sistema de listas y sucesión de contratos temporales abusiva (SSTSC-A 12 y 13/5/22)», blog de l'autor, juny 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. BOLTAINA BOSCH, «Diez elementos clave sobre la gestión de la temporalidad...», *op. cit.* comparteix aquesta opinió.

Com en el cas del personal laboral, cal veure l'efecte dels increments dels rescabaments (tot i que la diluïda responsabilitat institucional i personal suggereix que la seva incidència sigui força limitada).

De manera que tot apunta al fet que la temporalitat (particularment la funcional) continuarà còmodament instal·lada en taxes intolerablement altes i, a més, amb aquestes dades, és difícil que algunes d'aquestes regles no acabin, altra vegada, sota l'escrutini del tribunal de Luxemburg.

En vista d'aquesta projecció de futur, sembla que continuarem atrapats en el passat.

Bibliografía citada

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, 3r trimestre, 2024 (91-114).

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*, febrer 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*, juny 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*, maig 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, gener 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*, febrer 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/>.

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.

— «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.

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

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 (36-48); i núm. 164, 2011 (37-49) https://www.estrategialocal.com/_es/blog/_internal/repository/Interinos_EBEP_2.pdf.

Josefa CANTERO MARTÍNEZ, «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.

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.

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 març de 2024, <https://www.acalsl.com/blog/2024/03/sentencia-tjue-de-22-febrero-2024-indefinido-no-fijo>.

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

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 (93-123).

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

Judith GIFREU 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 (77-99).

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

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

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

Elvira MÉNDEZ PINEDO, «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, setembre-desembre 2023 (113-154).

Isabel OLMO PARÉS, «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).

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

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

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

Remedios ROQUETA BUJ, *Derecho del empleo público*, 5a edició. 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 juny 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 d'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>.

Anaís RUÍZ SERRANO, «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).

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

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

[Data de l'última consulta de tots els enllaços: 26 de gener de 2025]

L'autor

Ignasi Beltran de Heredia Ruiz és catedràtic de Dret del Treball i de la Seguretat Social a la Universitat Oberta de Catalunya (UOC).

Les relacions del personal de l'Administració pública és una de les seves línies d'investigació, sobre la qual ha acumulat diverses publicacions i, en particular, sobre el fenomen de la temporalitat en el sector públic i els efectes que se'n deriven.



cemical

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

cemical.diba.cat

El CEMICAL, constituït per la Diputació de Barcelona, la Federació de Municipis de Catalunya, l'Associació Catalana de Municipis i Comarques, la Federació de Serveis Públics de la UGT de Catalunya i la Federació de Serveis Públics de CCOO, té dos objectius: promoure el progrés de les relacions entre els representants de les entitats locals i el personal al seu servei, i afavorir la resolució dels conflictes laborals. Amb la col·lecció Estudis de Relacions Laborals, el consorci es proposa facilitar el diàleg social, mitjançant la reflexió i el debat, i abordar qüestions que són objecte de discussió a les taules de negociació.

Les reformes legislatives del 2021 han mirat de combatre l'abús de la temporalitat en el sector públic. No obstant això, el Tribunal de Justícia de la Unió Europea ha manifestat que el règim de rescabaments econòmics (compensacions i indemnitzacions) previst per al personal laboral i funcionarial és inadequat, inclòs el resultat del procés d'estabilització de la Llei 20/2021. El propòsit d'aquest llibre és abordar com ha quedat aquest règim en aquest context, quines opcions interpretatives hi ha i, finalment, si es pot erigir en una mesura suficientment eficaç per contenir la temporalitat en el futur.

- 1** La funcionarització del personal laboral al servei de les corporacions locals catalanes: 101 preguntes, 101 respostes
- 2** L'assetjament psicològic: incidència en el sector públic
- 3** La carrera administrativa: noves perspectives
- 4** La conciliació de la vida laboral i familiar del personal al servei de les entitats locals catalanes
- 5** El personal directiu a l'Administració local
- 6** El personal laboral de les corporacions locals després de l'Estatut bàsic de l'empleat públic
- 7** Els òrgans de representació del personal funcionari: delegats i juntes de personal. Una visió crítica
- 8** L'acomiadament col·lectiu en les administracions i els ens públics. Marc general, causes i procediment
- 9** Aplicació del principi de no-discriminació al personal temporal al servei de l'Administració pública
- 10** La reducció de la jornada i l'excedència per tenir cura dels fills o els familiars a les administracions públiques
- 11** La discapacitat i l'ocupació a les administracions públiques
- 12** La reinternalització de serveis públics: aspectes administratius i laborals
- 13** Transparència i funció pública
- 14** Extinció de la relació de treball en l'ocupació pública interina. L'impacte de la jurisprudència del TJUE (2016-2020)
- 15** Llibertat sindical i negociació col·lectiva. Peculiaritats del seu exercici en l'estatut del personal funcionari
- 16** Garantia del principi d'igualtat en l'ocupació pública local: plans d'igualtat
- 17** Transformació digital local i funció pública: aspectes organitzatius
- 18** Els beneficis socials en l'ocupació pública
- 19** Rescabament econòmic per abús de la temporalitat en l'ocupació pública laboral i funcionarial