

# El abuso de la temporalidad en el empleo público y los procesos de estabilización derivados de la Ley 20/2021

**The abuse of temporality in public employment and the stabilization processes derived from Law 20/2021**

**Jesús García Garriga**

Abogado de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears

<https://doi.org/10.36151/RJIB.2025.27.02>

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN: OBJETO DE CONTROVERSIAS. II. REGULACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO EN LA ACTUALIDAD. III. LA FIGURA DEL INDEFINIDO NO FIJO. EN ESPECIAL EN LOS ENTES INSTRUMENTALES PÚBLICOS DE NATURALEZA O PERSONIFICACIÓN PRIVADA. IV. LA CONTRATACIÓN FRAUDULENTA TEMPORAL. PRONUNCIAMIENTO DEL TJUE. V. LA LEY 20/2021, DE 28 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS URGENTES PARA LA REDUCCIÓN DE LA TEMPORALIDAD EN EL EMPLEO PÚBLICO. VI. CUESTIONES Y PROBLEMÁTICAS DERIVADAS DE LA APLICACIÓN DE LA LEY 20/2021. 1. Valoración de la experiencia en un proceso selectivo de consolidación excepcional. 2. Sobre la legitimación de los procesos selectivos y su conformidad con el Derecho europeo y la Constitución Española. A) Sentencia núm. 78/2023, de 24 de enero, de la Sección 4.ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (rec. de casación núm. 3960/2021). B) Sentencia núm. 1071/2023, de 20 de julio, de la Sección 4.ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (rec. ordinario núm. 695/2022). 3. Sobre la incidencia de la experiencia como requisito para participar y a su vez como mérito en una convocatoria derivada de la Ley 20/2021. 4. Sobre la petición de que las plazas ocupadas por temporales de larga duración sean incluidas en los procesos selectivos derivados de la Ley 20/2021. 5. Controversias respecto a la reclamación de indemnizaciones ante la pérdida del puesto de trabajo. VII. PRONUNCIAMIENTOS DEL TJUE POSTERIORES A LA LEY 20/2021 Y PLANTEAMIENTO DE CUESTIÓN PREJUDICIAL POR LA SALA CUARTA DEL TS. 1. Sentencia del TJUE de 22 de febrero de 2024. Asuntos acumulados C-59/22, C-110/22 y C-159/22. 2. Planteamiento por la Sala Cuarta del Tribunal Supremo de cuestión prejudicial ante el TJUE. 3. Sentencia del TJUE de 13 de junio de 2024. Asuntos acumulados C-332/22 y C-331/22. VIII. CONCLUSIÓN.

**Resumen:** En este estudio se analiza la solución planteada por el legislador mediante los procesos de estabilización excepcionales auspiciados por la Ley 20/2021

para dar respuesta y minimizar el abuso de la temporalidad en las Administraciones Públicas españolas y su sector público instrumental.

**Palabras clave:** contratación temporal en fraude de ley, abuso de la temporalidad, procesos de estabilización, Ley 20/2021.

**Resum:** En aquest estudi s'analitza la solució plantejada pel legislador mitjançant els processos d'estabilització excepcionals afavorits per la Llei 20/2021 per donar resposta i minimitzar l'abús de la temporalitat a les administracions públiques espanyoles i al seu sector públic instrumental.

**Paraules clau:** contractació temporal en frau de llei, abús de la temporalitat, processos d'estabilització, Llei 20/2021.

**Abstract:** This study analyzes the solution proposed by the legislator through the exceptional stabilization processes sponsored by Law 20/2021 to address and minimize the abuse of temporary employment in the Spanish Public Administrations and their instrumental public sector.

**Key words:** Fraudulent temporary employment, Abuse of temporary employment, Stabilization processes, Law 20/2021.

## I. INTRODUCCIÓN: OBJETO DE CONTROVERSIA

El abuso de la temporalidad y la estabilización del empleo público han ocupado en los últimos años un lugar central en el debate jurídico y político español, marcado por las elevadas tasas de temporalidad y la consiguiente inseguridad jurídica tanto para las Administraciones Públicas y las entidades que conforman su sector público instrumental, como para los trabajadores afectados. Las exigencias derivadas del Derecho de la Unión Europea y, en particular, la Directiva 1999/70/CE, del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada, han encontrado eco en la doctrina y jurisprudencia nacional, con fundamento en pronunciamientos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), que han llevado al legislador español a la puesta en marcha y aplicación de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público,<sup>1</sup> que configura el marco actual de referencia para analizar las vías de estabilización y sus garantías, así como los retos todavía pendientes en la efectiva sanción de los abusos cometidos en la contratación temporal en el seno de nuestras Administraciones y sus sectores públicos instrumentales.

---

<sup>1</sup> Norma aprobada por el trámite legislativo parlamentario de urgencia con precedente inmediato en el Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, que se convalidó acordando su tramitación parlamentaria.

El presente estudio tiene como objetivo ofrecer un análisis crítico y comprensivo del nacimiento y aplicación de la Ley 20/2021, abordando sus objetivos y finalidades, así como la compatibilidad de la misma con las claves doctrinales surgidas tras posteriores fallos europeos, las respuestas de los tribunales nacionales y los principales interrogantes para el futuro del empleo público en España.

## II. REGULACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO EN LA ACTUALIDAD

En primer lugar, cuando hablamos de empleo público, de forma sintética y simplificada, se puede definir como la «relación funcional y/o laboral en la que la Administración Pública es la empleadora».

Y esta relación, se caracteriza por ser especial, sujeta a una serie de principios reconocidos en la propia cúspide normativa del ordenamiento jurídico interno, la Constitución Española,<sup>2</sup> de tal manera que las relaciones de trabajo que se conforman para el buen destino de esos objetivos nacen sobre el fundamento del cumplimiento de los principios de acceso al empleo público, igualdad, mérito y capacidad.<sup>3</sup> Y todo ello, sobre la base de la competencia exclusiva del Estado, reconocida en el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la propia CE, que infiere como tal «las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizaran a los administrados un tratamiento común ante ellas».

---

<sup>2</sup> Artículo 103.1: «La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho».

<sup>3</sup> Principios regulados en los artículos 23.2 y 103.3 CE y que se han desarrollado y complementado con los previstos en el artículo 55 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP), en los siguientes términos:

«1. Todos los ciudadanos tienen derecho al acceso al empleo público de acuerdo con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, y de acuerdo con lo previsto en el presente Estatuto y en el resto del ordenamiento jurídico.

2. Las Administraciones Públicas, entidades y organismos a que se refiere el artículo 2 del presente Estatuto seleccionarán a su personal funcionario y laboral mediante procedimientos en los que se garanticen los principios constitucionales antes expresados, así como los establecidos a continuación:

a) Publicidad de las convocatorias y de sus bases.

b) Transparencia.

c) Imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección.

d) Independencia y discrecionalidad técnica en la actuación de los órganos de selección.

e) Adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar.

f) Agilidad, sin perjuicio de la objetividad, en los procesos de selección».

Sin retrotraernos más en el tiempo, este sistema ya venía regulado de esta forma con carácter previo a la aprobación de la CE de 1978 mediante la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado aprobada por Decreto 315/1964. Dicha norma estaba pensada para una Administración Pública de un Estado fuertemente centralizado y de pequeñas dimensiones.

Posteriormente, en 1984, se aprobó la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, que trata de reconducir el modelo hacia un Estado muy descentralizado —el Estado de las Autonomías—, en el que además se produce un considerable crecimiento del aparato organizativo y burocrático en consonancia con el fuerte desarrollo que experimentaba el estado de bienestar. Pero ese crecimiento se produce en un sistema muy rígido, lo que obligó a que por la vía de las Leyes de Presupuestos y de las Leyes de Acompañamiento, se introdujeran continuas correcciones a la mencionada Ley 30/1984.

Ahora bien, esta situación varió con la aprobación de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. Esta Ley, actualmente derogada por el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (TREBEP), supuso un gran paso, ya enunciado en su propio preámbulo.<sup>4</sup> Y, sobre esas premisas, se fija que la legislación básica debe crear un marco normativo que atraiga buenos profesionales, que garantice la selección y la carrera sobre la base de criterios constitucionales de mérito y capacidad, con planificación y ordenación de efectivos; debiendo comprender el amplio proceso de descentralización administrativa que ha tenido lugar en las últimas décadas, sin que pueda haber un sistema homogéneo, fijando en un solo texto un doble régimen de contratación de personal, tal y como sigue exponiendo en su preámbulo.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> «El Estatuto Básico del Empleado Público establece los principios generales aplicables al conjunto de las relaciones de empleo público, empezando por el de servicio a los ciudadanos y al interés general, ya que la finalidad primordial de cualquier reforma en esta materia debe ser mejorar la calidad de los servicios que el ciudadano recibe de la Administración.

El Estatuto Básico del Empleado Público contiene aquello que es común al conjunto de los funcionarios de todas las Administraciones Públicas, más las normas legales específicas aplicables al personal laboral a su servicio. Partiendo del principio constitucional de que el régimen general del empleo público en nuestro país es el funcional, reconoce e integra la evidencia del papel creciente que en el conjunto de Administraciones Públicas viene desempeñando la contratación de personal conforme a la legislación laboral para el desempeño de determinadas tareas. En ese sentido, el Estatuto sintetiza aquello que diferencia a quienes trabajan en el sector público administrativo, sea cual sea su relación contractual, de quienes lo hacen en el sector privado».

<sup>5</sup> «[...] En fin, la manifestación más significativa de esa tendencia a la diversidad viene siendo el recurso por muchas Administraciones Públicas a la contratación de personal conforme a la

Por tanto, fruto del desarrollo de una norma moderna, adaptada a la estructura territorial y administrativa del Estado de las Autonomías y aproximándose a las normas del Derecho comparado, se regula por vez primera en un solo texto toda la regulación del empleo público, cuando menos, la básica. De este modo, la disposición derogatoria de la Ley 7/2007 derogaba ciertas disposiciones de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado y de la Ley 30/1984; y, por su parte, el artículo 6 preveía que las Cortes Generales aprobaran, en el ámbito de sus competencias, las Leyes reguladoras de la Función Pública de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas. En la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, la Ley 3/2007, de 27 de marzo, de la Función Pública de las Illes Balears. Y, en el ámbito de las entidades locales, las disposiciones contenidas en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y la normativa de desarrollo.

Partiendo de este presupuesto, a los efectos de configurar quienes forman parte del empleo público, se precisa tener en cuenta los Títulos I y II del TREBEP, introduciendo como novedad principal la denominación de *empleo público*, que, desde ese momento, engloba: los funcionarios de carrera, los funcionarios interinos, el personal laboral, ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal, y el personal eventual. Y, todo ello, tanto en el seno

---

legislación laboral. Si bien por imperativo constitucional no puede ser éste el régimen general del empleo público en nuestro país, ni existen razones que justifiquen hoy una extensión relevante de la contratación laboral en el sector público, no debe desconocerse que un porcentaje significativo de los empleados públicos tienen la condición de personal laboral, conforme a la legislación vigente. La flexibilidad que este régimen legal introduce en el empleo público y su mayor proximidad a los criterios de gestión de la empresa privada explican la preferencia por él en determinadas áreas de la Administración.

Esta dualidad de regímenes, presente también con unas u otras peculiaridades en la mayoría de los Estados europeos, suscita no obstante algunos problemas jurídicos y de gestión de personal, que no pueden dejar de contemplarse y regularse, en sus aspectos esenciales, por una ley que aspira a ordenar el sistema de empleo público en su conjunto. Es más, como la experiencia demuestra y la jurisprudencia de los Tribunales subraya, la relación laboral de empleo público está sujeta a ciertas especificidades y por eso algunos principios, como los de mérito y capacidad en el acceso, y ciertas normas de derecho público, como el régimen de incompatibilidades, vienen siendo de aplicación común al personal estatutario y al laboral. Más aun, la negociación colectiva del personal al servicio de las Administraciones Públicas, aunque separada para uno y otro tipo de personal hasta este momento, ha tenido como consecuencia una creciente aproximación de las condiciones de empleo que les afectan. Por eso, sin merma de la aplicación de la legislación laboral general en lo que proceda y siguiendo las recomendaciones de los expertos, conviene regular en el mismo texto legal que articula la legislación básica del Estado sobre la función pública aquellas peculiaridades de la relación laboral de empleo público. El presente Estatuto contiene, pues, también las normas que configuran esta relación laboral de empleo público, en virtud de la competencia que atribuye al Estado el artículo 149.1.7.<sup>a</sup> de la Constitución.[...].».

de las Administraciones Públicas en sentido estricto, como en los entes que conforman su sector público instrumental.

### III. LA FIGURA DEL INDEFINIDO NO FIJO. EN ESPECIAL EN LOS ENTES INSTRUMENTALES PÚBLICOS DE NATURALEZA O PERSONIFICACIÓN PRIVADA<sup>6</sup>

Las distintas Administraciones Públicas territoriales precisan de entes instrumentales para cumplir concretas funciones de servicio público o intervención administrativa, denominada como Administración Institucional, que se entiende como «el conjunto de las numerosas organizaciones de que se sirven los entes territoriales para cumplir concretas funciones de servicio público o intervención administrativa de la Administración territorial que los funda». Sin perjuicio de una primera regulación sistemática de este tipo de Administración en la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 1958, la Administración Institucional se constituye como una variedad de fenómenos organizativos públicos, fruto de la descentralización funcional de las Administraciones territoriales, en busca de una mayor eficacia y eficiencia. Es lo que ha venido a denominar la doctrina como una «huida del Derecho Administrativo», pues en aras de esa mayor agilidad y eficacia se han introducido excepciones y derogaciones singulares al régimen general al que deben ajustarse las Administraciones Públicas. Si bien, en las últimas décadas, la tendencia a la creación de este tipo de entes, aquella huida del derecho administrativo, se ha retraído tendiendo a mayores controles y a una concentración en los términos de su regulación.<sup>7</sup> A partir de ahí, esa vuelta a mayores controles en lo público ha derivado a una regulación más concreta de lo que se entiende por Administración Pública y la clasificación de los entes que conforman su sector instrumental. En el ámbito estatal, la actual Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público; y, en el ámbito de la Comunidad Autónoma, la Ley 7/2010, de 21 de julio, del sector público instrumental de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

<sup>6</sup> Sobre esta materia se puede profundizar en el artículo publicado en el núm. 19 de esta Revista (año 2020): «La figura del indefinido no fijo en el personal laboral de las fundaciones y sociedades mercantiles del sector público».

<sup>7</sup> Claro ejemplo de ello ya lo fue la regulación en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, en lo que se refiere a su ámbito subjetivo o la novedosa y revolucionaria Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, cuyo ámbito subjetivo supuso una auténtica revolución en el seno de lo que hasta entonces era la Administración Pública.

Los recursos humanos de estos entes se contratan en su gran mayoría en régimen de derecho laboral, debiendo casar las reglas propias de ese derecho privado con las existentes para el acceso al empleo en el derecho público.

Expuesta sucintamente la naturaleza y origen de los entes del sector público instrumental, aproximándonos a lo que es objeto del presente estudio, conocida es la doctrina jurisprudencial creada en el año 1996 por la Sala Cuarta del Tribunal Supremo (STS de 7 de octubre de 1996 —Recurso 3307/1995—), en relación con la figura novedosa en aquel momento —y que sigue hoy vigente— para el derecho laboral en el ámbito de las Administraciones Públicas y sus entes instrumentales, y que se creó para dar solución a la contratación de personal laboral en fraude por las mismas del denominado «indefinido no fijo». En este sentido, se dio una solución distinta a la prevista en el artículo 15 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (ET), que califica el fraude en la contratación temporal en el ámbito de la empresa privada como relación laboral fija, con una inmediata conversión para finalizar con el fraude inicial.

Esto es, se definió como indefinido, derivando a la nomenclatura ya consolidada de «indefinido no fijo», que se trata de una persona que siendo trabajadora, en este caso de la Administración Pública o de uno de los entes instrumentales que la conforman, que de ser aplicable el Estatuto de los Trabajadores, devendría en situación de fijeza, debe ser calificado como indefinido no fijo. Y ello, con base en que para acceder a cualquier empleo público deben ser de aplicación los principios constitucionales ya referenciados; y, por tanto, a falta de los procesos públicos de acceso en condiciones de concurrencia competitiva, la solución se estima que debe ser distinta a la del ámbito privado.

Esta consecuencia, nacida de los Tribunales, no ha sido objeto de pocas críticas, creándose una especie de *tertium genus* de personal laboral en el sector público a caballo entre el fijo de plantilla, que superó los procesos reglamentarios de acceso; y el temporal que, sin haberlos superado, ha estado contratado con abuso claro de la temporalidad y, por tanto, en fraude de ley.

De hecho, la redacción originaria del EBEP (Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público), en su artículo 8, mantenida sin modificación alguna en el TREBEP, dispone respecto al personal laboral en su apartado 2.c), que este puede ser fijo, por tiempo *indefinido* o temporal; lo que se reitera en el artículo 11 del mismo texto legal.



Sin embargo, no se desarrolla la figura ni su régimen jurídico, que, igualmente, ha tenido que ser configurada con el paso de los años por el propio Tribunal Supremo. Así, por ejemplo, tras un período «tortuoso» de adelgazamiento del sector público de las Administraciones Públicas, la amortización de muchos puestos de trabajo de entes, que redujeron competencias o de entes que directamente se extinguieron o se absorbieron en otros, dio lugar a que el Alto Tribunal<sup>8</sup> pasara de no reconocer indemnización alguna por estas extinciones laborales por amortización de esos puestos de trabajo, para, en pocos meses, y en deliberación de la Sala en Pleno, reconociera, primero, la indemnización de ocho días de salario por año de servicio previsto para la extinción de los de obras o servicios —actualmente doce días—; para pasar luego a reconocer una indemnización de veinte días por año de servicio.

Esta situación, meridianamente clara con respecto al personal de la Administración Pública y los entes de naturaleza pública que conforman su sector público, no fue del todo clarificada por el legislador con el EBEP, pues en su ámbito de aplicación —art. 2— no incluye a los entes de personificación privada que forman parte del sector público de las Administraciones.

No obstante, y a los efectos de que el acceso al trabajo en los entes públicos de naturaleza privada fuera bajo el prisma de las mismas reglas, también introdujo una regla en su disposición adicional primera,<sup>9</sup> que, con remisión expresa al artículo 55 EBEP, prevé expresamente que el acceso al empleo público deba ser también de conformidad con los principios de igualdad, mérito y capacidad. En este punto, recordemos que hubo disparidad de opiniones, incluso por parte del propio Tribunal Supremo, dada la naturaleza del ente en sí mismo, así como el régimen de contratación laboral, especialmente al considerar las sociedades mercantiles públicas como entes eminentemente privados y de naturaleza absolutamente empresarial, que se consideraban al margen de esos principios de acceso o, cuando menos, en términos mucho más flexibles y, derivado de ello, la consecuencia no debería ser la del indefinido no fijo, como por ejemplo expuso en su día la Sentencia del TS de 6 de julio de 2016. No obstante, principales y clarificadoras fueron las Sentencias núm. 472, 473 y 474/2020, de 18 de junio, de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, dictadas en Pleno, en Recursos de Casación para la Unificación de Doctrina respectivamente núm. 1911/2018;

---

<sup>8</sup> STS, Sala Cuarta en Pleno, de 24 junio de 2014 (rcud 217/2013).

<sup>9</sup> «Los principios contenidos en los artículos 52, 53, 54, 55 y 59 serán de aplicación en las entidades del sector público estatal, autonómico y local, que no estén incluidas en el artículo 2 del presente Estatuto y que estén definidas así en su normativa específica».



2005/2018 y 2811/2018, publicadas en julio del año 2020, pues siendo una cuestión controvertida en todas las Administraciones del Estado español, el Tribunal Supremo se reunió en Pleno para fijar y clarificar definitivamente su doctrina al respecto.

El análisis de estas Sentencias, como decimos, es de una relevancia extraordinaria pues el propio Tribunal, reconociendo sus vaivenes y haciendo un análisis pormenorizado de las Sentencias dictadas en la materia en los años anteriores, finalmente fijó la doctrina correcta en la materia, concluyendo la posibilidad de la figura del indefinido no fijo en las contrataciones fraudulentas en abuso de la temporalidad no solo en las Administraciones Públicas y sus entes instrumentales de personificación pública, sino también en las fundaciones y sociedades mercantiles del sector público. De este modo, se vio solventada la modalidad contractual en fraude derivada del abuso de la temporalidad y su definición en términos jurisprudenciales en sede de la jurisdicción social —que no en régimen funcional ni en sede contencioso-administrativa—, sin embargo, la cuestión del abuso de la temporalidad no ha cesado ni se ha solucionado en el seno de las Administraciones Públicas españolas.

#### **IV. LA CONTRATACIÓN FRAUDULENTA TEMPORAL. PRONUNCIAMIENTO DEL TJUE**

En los últimos tiempos, además de la controversia desarrollada en el epígrafe anterior, se ha generado otra cuestión litigiosa de mucho calado, tal y como se ha anunciado, en relación con el abuso de la temporalidad en el empleo público. Y si bien, como hemos dicho, ya hace unos años el Tribunal Supremo —en sede de la jurisdicción social— fijó no solo su régimen a falta de una regulación normativa, sino también configuró una consecuencia indemnizatoria en las extinciones de las relaciones laborales de los indefinidos no fijos, recientemente dicha cuestión está llegando también al TJUE en relación con el personal funcionario interino de larga duración. Práctica tremendamente utilizada especialmente en el ámbito de las Administraciones sanitarias, bajo la justificación de preservar razones de necesidad o de urgencia en la prestación del servicio público de carácter esencial.

Así, fue especialmente relevante la Sentencia del TJUE de 19 de marzo de 2020 en los asuntos acumulados C-103/18 y C-429/18 (Casos Sánchez Ruiz y Fernández Álvarez) instados por peticiones prejudiciales con arreglo al artículo 267 del TFUE respectivamente por los Juzgados de lo Contencioso-

Administrativo núm. 8 y núm. 14 de Madrid. Las peticiones de decisión prejudicial tenían por objeto la interpretación del artículo 2, párrafo primero, de la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada, en la pretensión de varios trabajadores estatutarios interinos de larga duración en la petición de que fueran considerados estatutarios fijos; o, subsidiariamente, en la condición de empleados públicos con un estatuto comparable al de ese personal, bajo los principios de permanencia e inamovilidad.

En dicha Sentencia, se analizó en primer lugar el marco jurídico de la Directiva, puesto en relación con el derecho interno, en concreto, con el contenido de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, en cuyo artículo 8 define el personal estatutario fijo como el que «una vez superado el correspondiente proceso selectivo, obtiene un nombramiento para el desempeño con carácter permanente de las funciones que de tal nombramiento se deriven». Y, por otro lado, prevé en su artículo 9 el personal estatutario temporal como aquel que es nombrado «por razones de necesidad, de urgencia o para el desarrollo de programas de carácter temporal, coyuntural o extraordinario, los servicios de salud podrán nombrar personal estatutario temporal. Los nombramientos de personal estatutario temporal podrán ser de interinidad, de carácter eventual o de sustitución».

Y estos preceptos y las situaciones de hecho se alegan como vulneradoras de la Cláusula quinta de la Directiva 1999/70/CE, partiendo igualmente del objeto de la Directiva, previsto en su Cláusula primera.<sup>10</sup> Pues bien, en

---

<sup>10</sup> «Objeto (cláusula 1) El objeto del presente Acuerdo marco es: a) mejorar la calidad del trabajo de duración determinada garantizando el respeto al principio de no discriminación; b) establecer un marco para evitar los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada. [...] «Medidas destinadas a evitar la utilización abusiva (cláusula 5). 1. A efectos de prevenir los abusos como consecuencia de la utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada los Estados miembros, previa consulta con los interlocutores sociales y conforme a la legislación, los acuerdos colectivos y las prácticas nacionales, y/o los interlocutores sociales, cuando no existan medidas legales equivalentes para prevenir los abusos, introducirán de forma que se tengan en cuenta las necesidades de los distintos sectores y/o categorías de trabajadores, una o varias de las siguientes medidas: a) razones objetivas que justifiquen la renovación de tales contratos o relaciones laborales; b) la duración máxima total de los sucesivos contratos de trabajo o relaciones laborales de duración determinada; c) el número de renovaciones de tales contratos o relaciones laborales. 2. Los Estados miembros, previa consulta a los interlocutores sociales, y/o los interlocutores sociales, cuando resulte sea necesario, determinarán en qué condiciones los contratos de trabajo o relaciones laborales de duración determinada: a) se considerarán “sucesivos”; b) se considerarán celebrados por tiempo indefinido».

dicha Sentencia del TJUE se concluye, tras un exhaustivo análisis de las múltiples cuestiones prejudiciales planteadas, que la Cláusula quinta del Acuerdo marco no impone a los Estados miembros una obligación general de transformar en contratos por tiempo indefinido los contratos de trabajo de duración determinada. No obstante, el ordenamiento interno del Estado miembro de que se trate debe contar con otra medida efectiva para evitar y, en su caso, sancionar la utilización abusiva de sucesivos contratos de trabajo de duración determinada. Tampoco reconoce ningún tipo de indemnización.

No obstante, sí que permite llegar a determinadas conclusiones: a) que es de aplicación tanto al régimen funcionarial, como estatutario o laboral; b) que la Administración Pública está obligada a promover procesos reglamentarios de selección; c) que, aunque la posibilidad de realizar sucesivos contratos exista en la norma, dicho extremo no cabe si lo que verdaderamente se cubren son necesidades permanentes; que, si se abusa de la contratación temporal, debe haber consecuencias. Eso sí, el TJUE no establece cuáles deben ser, sino que las debe fijar el juez nacional con conocimiento del ordenamiento interno.

En este sentido, de momento, el Tribunal Supremo, en la jurisdicción contenciosa no ha reconocido ni la fijeza, ni el carácter de indefinido no fijo —que sí ha ocurrido en la jurisdicción social— ni el reconocimiento de indemnización alguna. Lo más cercano que tenemos es una Sentencia que indemniza a una interina con 20.000,00 euros por daños y perjuicios como consecuencia de no haberse ejecutado la Oferta de Empleo Público en el plazo de 3 años que fija el TREBEP en su artículo 70 (STS núm. 1718/2019, de 12 de diciembre, dictada en Recurso de Casación núm. 3554/2017). Esta Sentencia, así como los miles de demandas que reclamando dicha fijeza se están interponiendo en todo el Estado y ante todas las Administraciones Públicas, hizo que se plantearan por los agentes políticos movimientos en relación con la posibilidad de modificar el TREBEP y dar solución a este problema.

Así, de la Sentencia referenciada del TJUE, el día 17 de diciembre de 2020 se votaba en el Pleno del Congreso de los Diputados, la Proposición no de Ley (núm. de iniciativa 162/463), debatida el anterior 15 de diciembre de 2020 [*Diario de Sesiones del Congreso*, pág. 36]. El texto propuesto originalmente en dicha proposición por el PNV se centraba en instar al Gobierno a que «se regulen procesos de consolidación extraordinarios ante el abuso de temporalidad en el empleo público tras la Sentencia de 19 de marzo de 2020 del TJUE de los asuntos acumulados C-103/18 y C-429/18».

Finalmente, el texto dispositivo se modificó para la votación tras acuerdo entre el propio PNV y PSOE a instar al Gobierno a modificar el TREBEP para evitar el abuso, y buscar «respuestas legales» para la «estabilización de los empleados» consensuadas con las Administraciones Públicas y los sindicatos.<sup>11</sup> Este fue el germen de la actual Ley 20/2021.

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

Consecuencia de lo dicho en los puntos anteriores, y debido a la alta tasa de temporalidad en el ámbito de todo el sector público en las diferentes Administraciones territoriales del Estado español y de sus entes instrumentales, se publicó en el BOE núm. 161, de 7 de julio de 2021, el Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, convalidado por Acuerdo del Congreso de los Diputados, publicado por Resolución de 21 de julio de 2021 en el BOE núm. 179, de 28 de julio. A partir de ahí, se elaboró un Proyecto de Ley por el trámite de urgencia que dio lugar a la Ley 20/2021, de 28 de diciembre (BOE núm. 312, de 29 de diciembre).

Esta Ley, en su Preámbulo<sup>12</sup> ya fija el porqué de su aprobación y la problemática de la actual situación del empleo en el sector público en España,

---

<sup>11</sup> El literal del texto aprobado [tal y como lo extrae de la enmienda la nota de prensa del propio Congreso de los Diputados] fue el siguiente:

«Dentro del Marco de la Conferencia Sectorial de Administraciones Públicas y los respectivos órganos de representación del personal, impulsar con carácter urgente una reforma consensuada del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, sobre el Estatuto Básico del Empleado Público, que ofrezca respuesta a la Sentencia del TJUE de fecha 19 de marzo de 2020, y demás jurisprudencia relativa a lo establecido en la cláusula de duración determinada, para abordar el problema de la temporalidad en el empleo público.

A tal fin, y para reducir la actual tasa de temporalidad en las administraciones públicas, se articularán respuestas legales —eficientes y eficaces— de estabilización de los empleados, previo diálogo con las Comunidades Autónomas y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), así como las centrales sindicales.

Dentro de esos cambios legislativos y con el consenso necesario, evitar que se generen nuevas bolsas de empleo público temporal, intensificando los controles sobre los gestores públicos en relación con los incumplimientos de las previsiones normativas en materia de empleo público temporal».

<sup>12</sup> «II. La experiencia acumulada nos presenta, por tanto, una realidad que se aleja de la deseable y que nos separa, en este campo, del modelo de función pública diseñado por el constituyente y por el legislador. Todo ello afecta al funcionamiento de la propia Administración y de los organismos públicos en el correcto desempeño de la prestación de los servicios públicos y perjudica

marcada por el aumento de la tasa de temporalidad, que ha llegado al extremo de que casi un 30 % de los empleados públicos tienen o han tenido un vínculo temporal con la Administración Pública. Y aunque haya habido sucesivas regulaciones sobre la materia tendentes a tratar de evitar el aumento de esa tasa de eventualidad, varios factores explican que haya crecido la temporalidad: factores de tipo presupuestario, estableciendo limitaciones a las tasas de reposición de las bajas ocasionadas en las plantillas de personal fijo; factores relacionados con la insuficiente utilización de la planificación estratégica en la ordenación del empleo público, así como la falta de regularidad en las convocatorias y procedimientos de selección. Esta Ley pretende, con pleno respeto a la normativa presupuestaria, reforzar el carácter temporal de la figura del personal interino; aclarar los procedimientos de acceso a la condición de personal interino; objetivar las causas de cese de este personal e implantar un régimen de responsabilidades que constituya un mecanismo proporcionado, eficaz y disuasorio de futuros incumplimientos que, además, permita clarificar cualquier vacío o duda interpretativa que la actual regulación haya podido generar.

Pero, además, la Ley, prevé en su artículo 2 la ampliación de los procesos de estabilización de empleo temporal como medida complementaria inmediata para paliar la situación existente, siendo el objetivo de la reforma situar la tasa de temporalidad estructural por debajo del 8 % en el conjunto de las Administraciones Públicas españolas. Así, se permite un tercer proceso de estabilización de empleo público, adicional a los procesos de estabilización que regularon respectivamente el artículo 19.Uno.6 de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, y el artículo 19.Uno.9 de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, autorizando una tasa adicional para la estabilización de empleo temporal que incluirá las plazas de naturaleza estructural que, estén o no dentro de las relaciones de puestos de trabajo, plantillas u otra forma de organización de recursos humanos que, contempladas en las

---

directamente al propio personal interino o temporal que lleva mucho tiempo desempeñando sus funciones y que desea, como es lógico, la estabilidad profesional. [...] La primera de las actuaciones previstas por dicha reforma es precisamente la adopción de medidas para mejorar la eficiencia de los recursos humanos reduciendo los altos niveles de temporalidad y flexibilizando la gestión de los recursos humanos en las Administraciones Públicas. El objetivo de la reforma es situar la tasa de temporalidad estructural por debajo del 8 por ciento en el conjunto de las Administraciones Públicas españolas, actuando la reforma en tres dimensiones: adopción de medidas inmediatas para remediar la elevada temporalidad existente, articulación de medidas eficaces para prevenir y sancionar el abuso y el fraude en la temporalidad a futuro y, por último, potenciación de la adopción de herramientas y una cultura de la planificación para una mejor gestión de los recursos humanos».

distintas Administraciones Públicas, y estando dotadas presupuestariamente, hayan estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpida al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2020.

Los procesos debían garantizar el cumplimiento de los principios de libre concurrencia, igualdad, mérito, capacidad y publicidad, pudiendo articularse medidas que posibilitaran una coordinación entre las diferentes Administraciones en el desarrollo de estos. Y, sin perjuicio de lo establecido en su caso en la normativa propia de función pública de cada Administración o la normativa específica, el sistema de selección sería el de concurso-oposición, con una valoración en la fase de concurso de un cuarenta por ciento de la puntuación total, en la que se tendría en cuenta mayoritariamente la experiencia en el cuerpo, escala, categoría o equivalente de que se tratara pudiendo no ser eliminatorios los ejercicios en fase de oposición, en el marco de la negociación colectiva establecida en el artículo 37.1 c) TREBEP.

Para evitar dilaciones, se exigió que las ofertas de empleo relativas a estos procesos de estabilización se aprobaran y publicaran en los respectivos diarios oficiales antes del 1 de junio de 2022, y las respectivas convocatorias antes del 31 de diciembre de 2022, debiendo finalizar los procesos antes del 31 de diciembre de 2024. En este momento, finalizados los procesos, estamos en fase de reclamaciones judiciales interpuestas por los interesados no conformes con los resultados de los mismos, ya sea en cuanto a no adjudicación de plazas o a no percepción de indemnizaciones.

Se prevé igualmente una compensación económica para el personal funcionario interino o el personal laboral temporal que, estando en activo como tal, viera finalizada su relación con la Administración por la no superación del proceso selectivo de estabilización. Esta compensación económica sería equivalente a veinte días de retribuciones fijas por año de servicio, prorrateándose por meses los periodos de tiempo inferiores a un año, hasta un máximo de doce mensualidades.

Como novedad, no prevista en el texto del Real Decreto-ley 14/2021, se introdujo otro mecanismo para acabar con la temporalidad —disposición adicional sexta de la Ley 20/2021—, consistente en que las Administraciones Públicas convocaran, con carácter excepcional, conforme a lo previsto en el artículo 61.6 y 7 TREBEP, en este caso por el sistema de concurso, aquellas plazas que, reuniendo los requisitos establecidos en el artículo 2.1, hubieran estado ocupadas con carácter temporal de forma ininterrumpida con anterioridad a 1 de enero de 2016. Estos procesos, que se realizarían por una sola vez, podían ser objeto de negociación en cada uno de los ámbi-

tos territoriales de la Administración del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales. Sobre este concurso como proceso excepcional, cabe traer a colación la doctrina fijada por el Tribunal Constitucional sobre el principio de igualdad en el acceso a los cargos y empleos públicos —art. 23.2 CE—, que únicamente puede ser exceptuada por razones excepcionales y objetivas. Además, este acceso ha de ordenarse de manera igualitaria en la convocatoria mediante normas abstractas y generales con el fin de preservar la igualdad ante la ley de la ciudadanía, lo que obliga al legislador y a la Administración a elegir reglas fundadas en criterios objetivos y presididos por los cánones de mérito y capacidad que el artículo 103.3 CE dispone (STC 67/1989, 27/1991 y 60/1994).

Con esta disposición adicional se daba amparo normativo al concepto jurisprudencial de interinidad de larga duración superior a cinco años que, por su carácter de normativa básica, resultaba de aplicación al conjunto de las Administraciones Públicas y garantizaba la igualdad en todo el territorio. La previsión contenida en esta Ley para que las Administraciones Públicas pudieran convocar el concurso extraordinario y excepcional para aquellas plazas ocupadas temporalmente durante cinco años o más, cumple con los antedichos requisitos jurisprudenciales que, además, en todo caso, resultaba razonable, proporcionada y no arbitraria, afectando a todas las plazas de carácter estructural ocupadas de forma temporal e ininterrumpida con anterioridad a 1 de enero de 2016 a consecuencia de las tasas de reposición cero de los ejercicios 2012 al 2015, que provocaron la imposibilidad de incorporar, a las correspondientes ofertas de empleo público, las plazas que en esos momentos se estaban ocupando en régimen de interinidad.

Por su parte, la disposición adicional séptima previó la extensión del ámbito de aplicación de los procesos de estabilización a las sociedades mercantiles públicas, a las entidades públicas empresariales, fundaciones del sector público y consorcios del sector público, sin perjuicio de la adecuación, en su caso, a su normativa específica. Y la disposición adicional octava, complementando la sexta, fijó que los procesos de estabilización contenidos en la disposición adicional sexta incluirían en sus convocatorias las plazas vacantes de naturaleza estructural ocupadas de forma temporal por personal con una relación, de esta naturaleza, anterior a 1 de enero de 2016. Por último, la disposición adicional novena se refiere a las competencias de las Comunidades Autónomas, entidades forales y locales, respecto a los procesos de estabilización y acuerdos con las organizaciones sindicales para lograr el objetivo de reducción de la temporalidad previsto en la norma.



Puestos los antecedentes de la norma y su contenido, su aplicación por las diferentes Administraciones dio lugar a muchas dudas, dada la ambigüedad de la norma en algunos aspectos concretos. Pero no hubo vacilación desde el inicio que era de aplicación tanto a la Administración Pública en términos rigurosos, como al resto de entes del sector público instrumentales dependientes de cada una de estas; y, por otro lado, tanto al personal sujeto al régimen funcionarial como al laboral.<sup>13</sup>

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, se publicó en el BOIB núm. 20, de 8 de febrero, el Decreto ley 2/2022, de 7 de febrero, mediante el cual se establecen medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público en las Illes Balears, cuya razón de ser está en la articulación de medidas de coordinación entre las diferentes Administraciones, aprobando en el mismo un conjunto de disposiciones imprescindibles en lo que es la creación de manera transitoria y únicamente para este proceso de una Mesa de negociación específica de todas las administraciones de las Illes Balears, para la necesaria negociación sindical, que permita fijar unos criterios homogéneos en la ejecución de los procesos de estabilización que se preveían en la Ley 20/2021. Asimismo, previó la creación de una Comisión de Coordinación con el objetivo de coordinar la ejecución de los procesos de estabilización. Y, por último, la creación de una Mesa de negociación para todo el sector público instrumental de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears con el objetivo de negociar el desarrollo de las condiciones de trabajo comunes y aprobar un acuerdo marco para todo el sector público y para fijar unos criterios homogéneos en la ejecución de los procesos de estabilización que se preveían en la Ley 20/2021.

Y, posteriormente a esa negociación, se elaboró y aprobó el Decreto ley 6/2022, de 13 de junio, de nuevas medidas urgentes para reducir la temporalidad en el empleo público de las Illes Balears,<sup>14</sup> publicado en el BOIB

---

<sup>13</sup> Complemento de la norma estatal fue la Resolución de la Secretaría de Estado de Función Pública, de 1 de abril de 2022, sobre las orientaciones para la puesta en marcha de los procesos de estabilización derivados de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, que fijaba los primeros criterios de aplicación de la Ley 20/2021.

<sup>14</sup> En cuanto a su contenido, cabe destacar que los artículos 2 a 11 son una trasposición y adaptación a la legislación autonómica de las previsiones contenidas en el artículo 2 y a las disposiciones adicionales primera a octava de la Ley 20/2021. Y, sin perjuicio de otras disposiciones de interés y modificaciones varias que se realizan en las disposiciones finales, debe destacarse que las disposiciones adicionales primera, segunda, tercera, cuarta, quinta, sexta, sexta, séptima, y octava, contienen previsiones y criterios para la elaboración de los baremos de méritos que se aplicarán en los diferentes procesos selectivos de estabilización, por parte de la Administración

núm. 78, de 16 de junio. Este Decreto ley, tal y como se constata en su artículo 1, se elaboró con el objetivo de aprobar medidas urgentes que permitieran reducir la temporalidad en el empleo público de las Illes Balears, al amparo de la Ley del Estado 20/2021, por la que se llevarían a cabo ciertas modificaciones en la legislación autonómica, al amparo de la nueva legislación estatal, así como para introducir otras modificaciones que permitieran agilizar tanto los procesos de selección como los de provisión de puestos de trabajo, con el objetivo final de reducir la temporalidad en el empleo público por debajo del 8 % y, muy especialmente, para evitar que nuevas situaciones de inestabilidad en el empleo público pudieran volver a producirse. Se previó también que fuera de aplicación a las Administraciones insulares y locales de las Illes Balears y a las entidades que integran su sector público.

## **VI. CUESTIONES Y PROBLEMÁTICAS DERIVADAS DE LA APLICACIÓN DE LA LEY 20/2021**

La aplicación de esta Ley no ha estado exenta de dificultades prácticas durante su ejecución. De hecho, antes de las convocatorias de procesos selectivos y sus posibles impugnaciones, las Administraciones y sus entes instrumentales han procedido en los plazos fijados en la normativa a las siguientes actuaciones:

1. En primer lugar, si no existían, elaborar relaciones de puestos de trabajo o cualquier instrumento similar que permitiera la localización concreta de plazas y puestos de trabajo ocupados a fecha de 31 de diciembre de 2020.
2. En segundo lugar, distinguir —de entre esas plazas— las ocupadas de forma estructural e ininterrumpida, siendo vacantes, ya sea desde antes del 1 de enero de 2018 o desde antes del 1 de enero de 2016, lo que permitirá ofertarlas en uno u otro procedimiento de estabilización del empleo temporal —concurso oposición o concurso de méritos respectivamente—.
3. La definición de la situación del personal de esas plazas y la clasificación de su condición se hizo en la referencia de la fecha fijada en la Ley 20/2021, que no era otra que la del 31 de diciembre de 2020.

---

de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, de las administraciones insulares y municipales y de los entes que conforman su sector público instrumental, para facilitar y agilizar la elaboración y la aprobación de las convocatorias selectivas.

4. En este análisis previo existieron casos de trabajadores o trabajadoras que quizás empezaron a trabajar en la Administración o en un ente de su sector público con una categoría profesional y, posteriormente, ascendieron de categoría en las funciones. Su clasificación fue acorde a los criterios anteriores. Por un lado, si se superó un proceso selectivo o no de acceso al empleo público; y, por otro, hay que estar a las reglas de aplicación de su régimen, en caso de ente instrumental, probablemente laboral. De este modo, si hubo proceso de promoción interna, sí se habrá adquirido la condición de fijo en la plaza de superior categoría. En su defecto, no.

A partir de aquí, múltiples son los litigios que se han planteado, ya sea en la definición de las plazas afectadas, la elaboración de las ofertas públicas de empleo, las convocatorias y su contenido, así, como en el momento actual, con las reclamaciones por no haber obtenido el puesto de trabajo pretendido o, en su caso, las peticiones de indemnizaciones compensatorias pertinentes.

Consecuencia de ello, podemos realizar un análisis de algunos pronunciamientos judiciales en la materia, tanto desde el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa como de la social, pues, en definitiva, ambas jurisdicciones deberían resolver de forma idéntica estas cuestiones al partir de situaciones normativas que han dado lugar a la ejecución del mismo tipo de procesos de estabilización del empleo temporal en el seno de las Administraciones.

## **1. VALORACIÓN DE LA EXPERIENCIA EN UN PROCESO SELECTIVO DE CONSOLIDACIÓN EXCEPCIONAL**

La Sentencia núm. 1328/2022 de la Sección 4.<sup>a</sup> de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 18 de octubre de 2022 (rec. 2145/2021), supone en estos momentos una importante referencia y recordatorio de cuáles son los límites para la valoración de ciertos méritos a los que están sometidos los procesos selectivos. En el presente supuesto, se impugnaban las bases de una convocatoria en que la experiencia habida en puestos de trabajo ofertados en la convocatoria se valoraba el doble (0,24 puntos por mes completo de servicio) que la adquirida en plazas no objeto de la convocatoria (0,12 puntos por mes completo de servicio). El Auto de admisión con respecto al interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia tuvo por objeto el aclarar, matizar, reforzar —o, eventualmente, corregir o rectificar— la doctrina sobre la posibilidad de la impugnación indirecta

de las bases de una convocatoria para cubrir determinadas plazas correspondientes a la oferta de empleo público. Pero, al margen de ello, que se ratifica y mantiene en el Fundamento de Derecho Quinto de la Sentencia de forma muy sucinta —la doctrina sobre la posibilidad de la impugnación indirecta de las bases de una convocatoria para cubrir determinadas plazas—, la Sala del Tribunal Supremo, resolvió el litigio en los términos que se desarrollan en el Fundamento de Derecho Cuarto de la Sentencia, estimando el recurso, concluyendo y fijando la doctrina de que el principio general es que la «experiencia», bien en puestos de trabajo (personal laboral) o en Cuerpos y escalas (funcionarios), no puede ser objeto de diferente valoración en función de la Administración o unidades administrativas donde se hayan prestado los servicios, la experiencia se valora solo en base a la identificación de si las funciones desempeñadas son iguales o similares. Y solo puede establecerse una diferencia de valoración de la experiencia si se motiva técnicamente la existencia de diferencias objetivas y razonables en el desempeño de las funciones y las características especiales de las mismas.

## **2. SOBRE LA LEGITIMACIÓN DE LOS PROCESOS SELECTIVOS Y SU CONFORMIDAD CON EL DERECHO EUROPEO Y LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA**

Mucho se escribió y se puso en duda sobre si los procesos de estabilización del empleo temporal con origen en el Real Decreto-ley 14/2021 y, después, en la Ley 20/2021 eran conformes o no al Derecho europeo y a la Constitución. En este sentido, podemos destacar dos Sentencias del más Alto Tribunal que aclararon y legitimaron la conformidad a derecho de estos procedimientos de estabilización:

### ***A) Sentencia núm. 78/2023, de 24 de enero, de la Sección 4.ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (rec. de casación núm. 3960/2021)***

Esta Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo dio respuesta a una de las más actuales cuestiones de interés casacional, identificada mediante el Auto de admisión de 30 de marzo de 2022 en los siguientes términos: «[...] si para aprobar la oferta de empleo público para la estabilización del empleo temporal, el art. 19.Uno.9 de las LPGE 2017 y 2018 vulnera la cláusula 5 de la Directiva sobre trabajo temporal y, en su caso, si deben ser desplazadas por el principio de la primacía del Derecho de la

Unión, con independencia de su rango legal, aplicándose directamente el Acuerdo Marco».

Identificando como normas que en principio debieran ser objeto de interpretación, las contenidas en el artículo 19.uno 9 de la Ley 6/2018, de 3 de julio, y la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y el Tratado de la Unión Europea. Sin perjuicio de que la Sentencia hubiera de extenderse a otras si así lo exigiera el debate finalmente trabado en el recurso (art. 90.4 LJCA).

En el supuesto concreto, los recurrentes impugnaron el Acuerdo 19/2019, de 28 de marzo, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprobaba la oferta de empleo público para la estabilización del empleo temporal del personal estatutario del servicio de salud de Castilla y León para el año 2019. Oferta pública de empleo que anunció 932 plazas, correspondientes a la tasa adicional de estabilización de empleo temporal prevista en la Ley 6/2018 ya referenciada. La posición de la parte recurrente lo era en el sentido de que la oferta pública en cuestión debía serlo como una nueva clase de oferta de empleo público destinada exclusivamente a interinos para eliminar la temporalidad irregular o abusiva, sin que pudiera haber libre concurrencia —sin que se aplicaran en el proceso selectivo los principios de libre concurrencia, igualdad en el acceso a la función pública, mérito, capacidad y publicidad—, lo que permitiría que estos temporales adquirieran fijeza en virtud de la aplicación de la primacía del Derecho europeo y la Directiva citada.

Analizado el asunto, el Tribunal Supremo resolvió que no se apreciaba lesión de la Directiva 1999/70/CE y concluyó en su Fundamento de Derecho Quinto que «las medidas que reducen la temporalidad y pretenden estimular la duración indefinida en el desempeño de la función pública, mediante la cobertura definitiva de las plazas, como es el caso, no pueden vulnerar la Directiva 1999/70/CE, que se basa fundamentalmente, según su propio Preámbulo, en “reconocer que los contratos de duración indefinida, son, y seguirán siendo, la forma más común de relación laboral”. No se transgrede el Acuerdo Marco de la expresada Directiva cuando la finalidad es la reducción de la temporalidad y la cobertura indefinida de las plazas ofertadas».

Por tanto, los procedimientos de estabilización como medida de reducción de la temporalidad en el empleo público no vulneran ni contradicen el Derecho europeo en lo que se refiere a la Directiva 1999/70/CE.

***B) Sentencia núm. 1071/2023, de 20 de julio, de la Sección 4.ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (rec. ordinario núm. 695/2022)***

Esta Sentencia tuvo su origen en un recurso interpuesto por el Consejo General de Colegios Oficiales de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local, contra el Real Decreto 408/2022, de 24 de mayo, por el que se aprobó la oferta de empleo público para la estabilización de empleo temporal en la Administración General del Estado correspondiente a la Ley 20/2021, siendo desestimado el mismo en su integridad. Trascendente resulta la presente Sentencia, como el primero de los pronunciamientos en impugnación de la constitucionalidad o no de la Ley 20/2021. De ahí que lo relevante de la misma sea centrarse en dicho argumento, aun cuando el Real Decreto objeto de impugnación meramente trata de la oferta pública de 807 puestos de trabajo.

La parte recurrente utilizó como argumento jurídico la misma Directiva 1999/70/CE para, precisamente, obtener lo contrario que en el anterior caso. Esto es, en el presente se pretende que de conformidad con esa Directiva no habría habido abuso de la temporalidad y, además, esa Directiva no exige una determinada forma de cumplimiento con el denominado abuso. En respuesta a esta alegación, la Sala del Tribunal Supremo concluyó en el apartado C) del Fundamento de Derecho Cuarto que el hecho de que existiera una extendida interinidad —aunque esta pudiera provenir de que no se hubieran convocado plazas suficientes y que no se hubiera realizado esfuerzo alguno de reorganización de los puestos y de asistencia a las Diputaciones Provinciales—, y, por su parte, el propósito de reducirla desde los niveles existentes a menos del 8 % a que apunta el preámbulo de la Ley 20/2021 sirve de justificación suficiente.

Esta cuestión, que resulta transversal y que afecta directamente a la norma habilitante, la Ley 20/2021, se resuelve por el Tribunal Supremo afirmando que no incurre en inconstitucionalidad y, por tanto, resuelve el debate que se generó desde que la misma se aprobó, tendente a si estos procesos excepcionales cumplen o no con los principios constitucionales de acceso al empleo público, de concurrencia, igualdad, mérito y capacidad. Es cierto que hay autores que critican esta resolución judicial por su falta de justificación en la motivación de su constitucionalidad, pero también debemos decir, por contra, que el marco normativo que ha permitido estos procesos excepcionales se ha hecho con pleno respeto a los principios constitucionales de acceso al empleo público al permitir la participación

de cualquier ciudadano en los mismos y siguiendo la propia doctrina del Tribunal Constitucional.<sup>15</sup>

### 3. SOBRE LA INCIDENCIA DE LA EXPERIENCIA COMO REQUISITO PARA PARTICIPAR Y A SU VEZ COMO MÉRITO EN UNA CONVOCATORIA DERIVADA DE LA LEY 20/2021

Relevante resultó la Sentencia núm. 106/2023, de 5 de octubre, de la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional, dictada en procedimiento de Conflicto Colectivo núm. 154/2023, que estimó parcialmente la demanda interpuesta frente a la impugnación de varias previsiones de las Bases Generales y de las Bases Específicas para la provisión de puestos de trabajo promovidas por la entidad Corporación Radio Televisión Española, S. A. (CRTVE).

La parte demandante (FEIPAG-CGT) alegó en su demanda como objeto de la *litis* el hecho de que la exigencia de la experiencia profesional como requisito de participación y, al mismo tiempo, la valoración de la experiencia profesional como mérito en procesos selectivos convocados por CRTVE, e identificados en la demanda, vulneraban los principios de igualdad, mérito y capacidad a los que resulta sometido CRTVE en su condición de sociedad mercantil estatal.

En el análisis por la Sala del objeto litigioso, al margen de la primera cuestión relativa a la naturaleza jurídica del ente CRTVE —como sociedad mercantil pública a la que le son de aplicación los principios de igualdad, mérito y capacidad, consagrados en los artículos 14 y 23 CE y en el artículo 55 TREBEP—, se determinaron las siguientes cuestiones:

- La segunda cuestión planteada, y resuelta en su Fundamento de Derecho Noveno, consistió en determinar si la exigencia de un periodo de experiencia previa como requisito de acceso a los procesos selectivos era o no conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad. En

---

<sup>15</sup> La doctrina del Tribunal Constitucional en la materia, en la conformidad con procedimientos de acceso excepcionales, se ha basado principalmente en los siguientes supuestos, derivados de situación de adaptación y crecimiento del Estado: 1. Los procesos que estaban motivados principalmente por la emergencia de unas nuevas Administraciones, es decir, el nacimiento de las Comunidades Autónomas y el reconocimiento de los Ayuntamientos Democráticos, así, entre otras, STC 67/1989, 27/1991, 151/1992, 281/1993 y 60/1994; 2. También los procesos surgidos por la creación de un cuerpo nuevo (STC 137/1986); 3. Otra posibilidad resulta de la existencia de una reforma integral de un determinado sector de la Administración y Función Pública (STC 185/1994, 228/1994, 229/1994, 238/1994 y 251/1994), dictadas todas ellas en interpretación de las previsiones de la disposición adicional 5.<sup>a</sup> de la LOGSE, resaltando de las mismas la declaración que realiza el Alto Tribunal sobre la «singularidad y excepcionalidad» del sistema, añadiendo que sus características nos debe llevar a afirmar que no puede siquiera considerarse que estemos ante un concurso-oposición, sino ante un sistema singular, específico y excepcional de selección.



concreto, «haber prestado servicios por un periodo igual o superior al año (365 días) en puesto análogo al que opta, prestados desde el 1 de enero de 2007». Ante esto, se resolvió que existe una consolidada doctrina constitucional en interpretación de los principios de igualdad, mérito y capacidad en la provisión de puestos de trabajo que se concreta en que la exigencia de experiencia previa como requisitos de acceso a unas pruebas selectivas, no como mérito a valorar, lesiona el principio de igualdad y, en consecuencia, no es ajustada a Derecho. En el caso objeto de litigio, dijo la Sala que no se daban ninguno de los presupuestos exigidos constitucionalmente para avalar la configuración restringida diseñada en las bases impugnadas al admitir a los procesos convocados solo a quienes tuvieran mínimo un año de antigüedad, puesto que no se estableció en ellas ni la situación excepcional que pudiera justificarla, dado que su razón de ser obedecía a dar cumplimiento con la tasa de reposición ordinaria y con la tasa adicional prevista en la Ley 20/2021, de estabilización de empleo público; ni se alcanzaba a ver la finalidad constitucionalmente legítima que se pudiera perseguir con tal diseño de los requisitos de participación; ni se ampara en norma legal alguna, sin que pueda servir de cobertura la ya citada Ley 20/2021, en la que no se contempla la posibilidad de desarrollar un proceso restringido, sino todo lo contrario, se estableció en esta que los procesos de estabilización estarían abiertos y se someterían a los principios de igualdad.

- La tercera cuestión objeto de controversia se desarrolló y resolvió en los Fundamentos de Derecho Décimo, Decimoprimer y Decimosegundo. Es la relativa a si hay una valoración desproporcionada de la experiencia en la plaza convocada frente a terceros. En lo que respecta a la previa experiencia como mérito a valorar en las pruebas de acceso al empleo público también existe una consolidada doctrina constitucional, estableciéndose lo que debe entenderse «dentro de lo tolerable» y no desproporcionado en la configuración cuantitativa de la experiencia previa como mérito. La Sala expuso en la Sentencia que, aunque nuestro Tribunal Constitucional ha admitido la posibilidad de valorar como único mérito la experiencia, lo ha hecho ante una situación excepcional, que aquí no se produce, y, en cualquier caso, no se había justificado el por qué se otorgó dicha puntuación máxima, ni se explicitaron las razones que llevaron a la configuración de la experiencia en relación con otros méritos. En concreto, para el sistema de concurso se fijaba en la convocatoria que la experiencia podía ser de

hasta 75 puntos, que podían llegar a 90, sobre un total de 100; y para el caso de concurso oposición, el peso de la fase de concurso podía llegar a ser de 69,75 % del total de puntos. En este sentido, cabe conformar con la Sala que la entidad pública se excedió en los criterios establecidos por el propio Ministerio en su Resolución de 1 de abril de 2022, que recomendaba que en el sistema de concurso los méritos profesionales no podían superar el 60 % (entre los que se incluye la experiencia y antigüedad), ni los méritos académicos ser menos del 40 %. Y, por su parte, en el sistema de acceso de concurso oposición, la fase de oposición se valoraba con un 60 % del total y, por tanto, la de méritos sería como máximo del 40 %, del que se establecía que los méritos profesionales no podían exceder del 90 % dentro de ese 40 %.

Como es de ver, en ambos casos, sin justificación razonable suficiente, se excedieron los parámetros fijados por el Ministerio en desarrollo del espíritu y finalidad de la Ley 20/2021.<sup>16</sup>

#### **4. SOBRE LA PETICIÓN DE QUE LAS PLAZAS OCUPADAS POR TEMPORALES DE LARGA DURACIÓN SEAN INCLUIDAS EN LOS PROCESOS SELECTIVOS DERIVADOS DE LA LEY 20/2021**

Han existido otras tipologías de litigios generados a raíz de las convocatorias de los procesos de estabilización. Los hay relacionados con el hecho de que determinadas plazas formen parte de las ofertas públicas de empleo o sean de las ofertadas en la concreta convocatoria. Así, por ejemplo, se puede traer a colación un asunto llamativo: Sentencia núm. 3933/2023, de 15 de septiembre, de la Sección 1.<sup>a</sup> de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Galicia.

En este caso, cuatro trabajadoras y un trabajador del Concello de Ortigueira, todos ellos trabajadores temporales de larga duración, declarados indefinidos no fijos por Sentencia del Juzgado de lo Social, habiéndose aprobado la oferta pública de empleo para el año 2021 en virtud de la reposición de efectivos prevista por el Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica, reclamaron, primero, que la plaza que ocu-

---

<sup>16</sup> Aun cuando las partes presentaron Recurso de Casación frente a esta Sentencia, alcanzaron un acuerdo transaccional suscrito el 20 de febrero de 2024 en el que desistieron de sus respectivos recursos previa homologación judicial del acuerdo.

paban fuera reservada para su cobertura mediante concurso-oposición en virtud del proceso de estabilización de empleo establecido en el artículo 2 del Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio; y, segundo, desestimada la demanda e interpuesto recurso de suplicación frente a la misma, presentaron un escrito posterior al de interposición de recurso, alegando que por error material se omitió una parte del suplico que consistía en la petición con carácter principal del reconocimiento del derecho a que la plaza que ocupaban fuera reservada su cobertura mediante el sistema de concurso de méritos, derivado de la convocatoria excepcional de estabilización de empleo temporal de larga duración establecida en las disposiciones adicionales sexta y octava de la Ley 20/2021. En definitiva, la pretensión era la de poder incluir las plazas que ocupaban en un proceso de estabilización más beneficioso que el otro, pretendiendo la aplicación de normas aprobadas con carácter posterior.

La resolución del Recurso de Suplicación fue desestimatoria pues, a pesar de la vigencia de la Ley 20/2021 durante el proceso judicial, esta no dispone de disposiciones transitorias y, por tanto, en procesos selectivos en trámite, las reglas de las convocatorias no se pueden variar para adaptarlas a las de la Ley 20/2021. Recuérdese en este sentido que el legislador aprobó una posibilidad excepcional de estabilización de plazas y puestos de trabajo, pero que el procedimiento previsto en la Ley 20/2021 no es incompatible con otras convocatorias ordinarias por turno libre y oposición y/o promociones internas coetáneas en el tiempo.

## **5. CONTROVERSIAS RESPECTO A LA RECLAMACIÓN DE INDEMNIZACIONES ANTE LA PÉRDIDA DEL PUESTO DE TRABAJO**

Una vez celebrados los procesos selectivos, el artículo 2.6<sup>17</sup> de la Ley 20/2021 prevé la consecuencia compensatoria o indemnizatoria hacia los trabajadores que estaban prestando servicios en la Administración en abuso

---

<sup>17</sup> «6. Corresponderá una compensación económica, equivalente a veinte días de retribuciones fijas por año de servicio, prorrateándose por meses los periodos de tiempo inferiores a un año, hasta un máximo de doce mensualidades, para el personal funcionario interino o el personal laboral temporal que, estando en activo como tal, viera finalizada su relación con la Administración por la no superación del proceso selectivo de estabilización. En el caso del personal laboral temporal, dicha compensación consistirá en la diferencia entre el máximo de veinte días de su salario fijo por año de servicio, con un máximo de doce mensualidades, y la indemnización que le correspondiera percibir por la extinción de su contrato, prorrateándose por meses los periodos de tiempo inferiores a un año. En caso de que la citada indemnización fuere reconocida en vía judicial, se procederá a la compensación de cantidades».

de temporalidad. Esta regla, prevista para los procesos selectivos de carácter excepcional, viene acompañada de la introducción por la propia Ley 20/2021 —y antes por el Real Decreto-ley 14/2021— de la disposición adicional decimoséptima<sup>18</sup> del TREBEP, que sigue la línea del anterior precepto y de la responsabilidad de los cargos públicos respecto a la contratación fraudulenta prevista en las últimas Leyes de Presupuestos del Estado —ya desde la del año 2017<sup>19</sup>—.

Por tanto, por vez primera se prevé la llamada compensación económica, en el régimen del derecho funcionarial —quizás llamada así para evitar cualquier conexión con la indemnización del derecho laboral o la indemnización por daños y perjuicios de la responsabilidad patrimonial de la Administración—, y que como tal ya era existente por doctrina jurisprudencial

---

<sup>18</sup> «Disposición adicional decimoséptima. Medidas dirigidas al control de la temporalidad en el empleo público.

1. Las Administraciones Públicas serán responsables del cumplimiento de las previsiones contenidas en la presente norma y, en especial, velarán por evitar cualquier tipo de irregularidad en la contratación laboral temporal y los nombramientos de personal funcionario interino. Asimismo, las Administraciones Públicas promoverán, en sus ámbitos respectivos, el desarrollo de criterios de actuación que permitan asegurar el cumplimiento de esta disposición, así como una actuación coordinada de los distintos órganos con competencia en materia de personal. 2. Las actuaciones irregulares en la presente materia darán lugar a la exigencia de las responsabilidades que procedan de conformidad con la normativa vigente en cada una de las Administraciones Públicas. 3. Todo acto, pacto, acuerdo o disposición reglamentaria, así como las medidas que se adopten en su cumplimiento o desarrollo, cuyo contenido directa o indirectamente suponga el incumplimiento por parte de la Administración de los plazos máximos de permanencia como personal temporal será nulo de pleno derecho. 4. El incumplimiento del plazo máximo de permanencia dará lugar a una compensación económica para el personal funcionario interino afectado, que será equivalente a veinte días de sus retribuciones fijas por año de servicio, prorrateándose por meses los períodos de tiempo inferiores a un año, hasta un máximo de doce mensualidades. El derecho a esta compensación nacerá a partir de la fecha del cese efectivo y la cuantía estará referida exclusivamente al nombramiento del que traiga causa el incumplimiento. No habrá derecho a compensación en caso de que la finalización de la relación de servicio sea por causas disciplinarias ni por renuncia voluntaria. 5. En el caso del personal laboral temporal, el incumplimiento de los plazos máximos de permanencia dará derecho a percibir la compensación económica prevista en este apartado, sin perjuicio de la indemnización que pudiera corresponder por vulneración de la normativa laboral específica. Dicha compensación consistirá, en su caso, en la diferencia entre el máximo de veinte días de su salario fijo por año de servicio, con un máximo de doce mensualidades, y la indemnización que le correspondiera percibir por la extinción de su contrato, prorrateándose por meses los períodos de tiempo inferiores a un año. El derecho a esta compensación nacerá a partir de la fecha del cese efectivo, y la cuantía estará referida exclusivamente al contrato del que traiga causa el incumplimiento. En caso de que la citada indemnización fuere reconocida en vía judicial, se procederá a la compensación de cantidades. No habrá derecho a la compensación descrita en caso de que la finalización de la relación de servicio sea por despido disciplinario declarado procedente o por renuncia voluntaria».

<sup>19</sup> Disposición adicional trigésima cuarta. Exigencia de responsabilidades en las Administraciones Públicas y entidades dependientes de las mismas por la utilización de la contratación laboral [de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017].

de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo<sup>20</sup> para las extinciones laborales de trabajadores indefinidos no fijos cuando la misma se produce por cobertura reglamentaria de la plaza, esto es, por la no superación de un proceso selectivo.

Pero volviendo a la compensación que estipula la Ley 20/2021 —y para los procesos de estabilización que prevé la misma—, esta se configura como una condición de participación en los procesos de estabilización del personal temporal al que le ha afectado el abuso de la temporalidad. Con esto, pretende el legislador que el efecto sancionador que debiera existir en la normativa española, y que tanto ha venido anunciando el TJUE, se reflejara de alguna forma. En este sentido, la norma es clara y distingue tres supuestos:

- La de la persona empleada que, participando en el proceso, no lo supera ni obtenga plaza, lo que le da derecho a esa compensación económica. Esta primera posibilidad es la más sencilla, dada la solución legislativa proporcionada. La persona trabajadora que cumple con las circunstancias de empleada temporal de larga duración que no obtiene plaza derivada del proceso selectivo, derecho a compensación —acorde a la previsión de la disposición adicional decimoséptima del TREBEP, de cara al futuro en casos ajenos a estos procesos de estabilización— presentada al proceso selectivo y participando en el mismo, se le compensa económicamente, en idénticos términos que ya venía reconociendo la doctrina jurisprudencial de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo para el indefinido no fijo que perdiera su plaza por cobertura reglamentaria de la misma.

Dentro de esta modalidad y supuestos, debe distinguirse la persona que, habiendo perdido su puesto de trabajo, viniera ocupando el mismo en fraude por larga duración y abuso de derecho, de la que no. Esto es, existen litigios en sede de la jurisdicción social, todavía no resueltos, en los que la persona que se presentó al proceso extraordinario de estabilización, contratada temporalmente, lo era bajo una modalidad contractual no fraudulenta —con causa legal—. Por tanto, no habiendo sufrido tampoco el abuso de la temporalidad en su contratación —normalmente no llevar ni tan siquiera tres años en su puesto de trabajo—, la Administración y los entes del sector público han estimado que no tiene derecho a indemnización ni compensación

---

<sup>20</sup> Sentencia de la Sala Cuarta del TS, dictada en Pleno, núm. 257/2017, de 28 de marzo de 2017, rcud 1664/2015.

alguna a pesar de haber participado en el proceso de estabilización, en tanto en cuanto hay que tener en cuenta la finalidad y objetivo de la norma, que no es otro que compensar el fraude. Y, por tanto, una plaza, ocupada sucesivamente por diferentes personas y que cumplía con los requisitos —por ser vacante en el tiempo— para ser susceptible de ser ofertada en el seno de los procesos excepcionales regulados por la Ley 20/2021 no hace que, en su caso, la extinción de la relación laboral de la persona temporal que lo ocupara en un último momento previo al proceso, le diera derecho a indemnización alguna en tanto en cuanto la terminación de su relación laboral —la de esa persona— lo sería por causa legal.<sup>21</sup>

- La de la persona empleada que supere el proceso selectivo, al que no corresponde compensación ni indemnización alguna, pero pasa a ocupar un puesto de trabajo fijo —ya sea en régimen de funcionario de carrera o personal laboral—. En estos supuestos, el legislador de la Ley 20/2021 tiene claro que no procede compensación ni indemnización alguna. Ahora bien, existe parte de la doctrina que pone en entredicho esta consecuencia atendiendo a mandatos del TJUE en una interpretación tendente a que, a pesar de la estabilización, el abuso no debería quedar «impune» y que esa indemnización deberá actuar como sanción. Es cierto que, hoy en día —en el momento de la elaboración del presente artículo— ya se han presentado demandas —especialmente en sede de la jurisdicción laboral— por empleados que obtuvieron puestos de trabajo fijos como consecuencia de los procesos de estabilización que reclaman esa indemnización o compensación por un presunto abuso. No obstante, recuérdese que, de un modo u otro, esa indemnización o compensación es el resarcimiento a una extinción de una relación contractual de trabajo, que, por tanto se acaba; y, sin embargo, en el caso de obtener plaza en el proceso de estabilización, que, no olvidemos que ha sido excepcional y por el mecanismo de concurso de méritos o concurso-oposición con reglas especialísimas que valoraban por encima de otros parámetros, la antigüedad y la experiencia en el puesto de trabajo ofertado, la relación con la empleadora —Administración— se mantiene, con pleno respeto a los derechos de antigüedad y retributivos inherentes a ello. De tal forma que esa compensación o indemnización no debe

---

<sup>21</sup> Sobre la contratación temporal no fraudulenta ni abusiva, puntos 64 a 66 del Fundamento de Derecho Sexto del Auto de 30 de mayo de 2024, planteando cuestión prejudicial al TJUE por la Sala Cuarta, en Pleno del Tribunal Supremo.

proceder en tanto en cuanto se ha solventado la situación de abuso con la conversión de fijeza.<sup>22</sup> Otra cuestión sería si, dada la naturaleza sancionadora que viene dándole en términos teóricos el TJUE a esa posible indemnización, fuera susceptible de imponerse de alguna forma a las Administraciones.

- La de la persona empleada que no participa del proceso selectivo, al que la norma expresamente indica que no le corresponde compensación económica en ningún caso. En estos supuestos, el legislador de la Ley 20/2021 tiene claro que no procede compensación ni indemnización alguna. Ahora bien, las personas que no se han presentado a los procesos de estabilización excepcionales y pierdan su puesto de trabajo, ante posibles reclamaciones indemnizatorias, las Administraciones —en cumplimiento del principio de legalidad— deberán oponerse siguiendo la literalidad de la Ley 20/2021. Si bien, se pueden dar diversas situaciones en la realidad en atención al diferente posicionamiento de la Sala Tercera y de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo en relación con las situaciones de abuso de la temporalidad. Así, en el régimen funcional, la Sala Tercera ha dejado claro que no procede en modo alguno indemnización por la extinción de la relación interina, lo que menos procede si no ha cumplido con la carga de presentarse al proceso de estabilización.

Por su parte, más nebulosas resultan las situaciones del personal laboral de las Administraciones Públicas —y que, como remarcamos al inicio de nuestra exposición, mayoritariamente es personal de entes del sector público instrumental—. Y ello, en atención a la doctrina jurisprudencial de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, que es clara y reconoce abiertamente la indemnización, tanto para los indefinidos no fijos que no obtengan plaza en procesos selectivos ordinarios, como para el resto de temporales en fraude. Habrá que ver si en los procedimientos de estabilización derivados de la Ley, prevalece esa doctrina consolidada o la previsión introducida por la Ley 20/2021.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> STSJ Cataluña, Sala Social, de 17 de febrero de 2025, RS núm. 4510/2024; TSJ Cataluña (Social), sec. 1.ª, S 14-05-2025, núm. 2691/2025, rec. 3643/2024; STSJ Aragón, Sala Social, de 10 de enero de 2025, RS núm. 1020/2024, y STSJ Aragón, Sala Social, de 28 de febrero de 2025, RS núm. 96/2025.

<sup>23</sup> De momento no existe pronunciamiento de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, si bien, existen Sentencias contradictorias de diferentes Salas de Tribunales Superiores de Justicia (favorable a la indemnización: STSJ Comunidad Valenciana, sec. 1.ª, S 14-06-2023, núm. 1843/2023, rec. 501/2023; no favorable a la indemnización: STSJ Illes Balears S 07-07-2025, núm. 348/2025, rec.198/2025).



En estos supuestos, de no participación, existe una modalidad de litigios en los que trabajadores temporales que sí tuvieron voluntad de presentarse al proceso selectivo, sin embargo, fueron excluidas inicialmente al presentarse a plazas en las que no cumplían con los requisitos de acceso. Estos casos son de difícil resolución en sede social, dado que las personas trabajadoras únicamente se presentaron al puesto de trabajo que con anterioridad venían ocupando fraudulentamente —sin cumplir tampoco con los requisitos de acceso—. Aun cuando en rigurosidad administrativa, respecto a la participación o no en procesos selectivos la exclusión de la persona aspirante en ese momento procedimental supone su no participación, habrá que ver cómo es resuelto por los tribunales de la jurisdicción social.<sup>24</sup>

Y, todo ello, sin perjuicio de otra tipología de pleitos en sede de la jurisdicción social que, al margen de cualquier consideración con respecto a la Ley 20/2021, directamente reclaman bajo la acción de despido que la relación se ha extinguido por ese motivo y que, en su consecuencia proceden las consecuencias derivadas de la declaración de improcedencia del mismo, especialmente en términos de indemnización, sobre la base o el presupuesto de que la persona trabajadora ya era fija en la Administración o entidad instrumental pública siguiendo la doctrina que, desarrollaremos a continuación, de los pronunciamientos del TJUE.

En definitiva, mucha casuística que el devenir de las actuaciones jurisdiccionales, especialmente en sede social, irán resolviendo estas cuestiones.

## VII. PRONUNCIAMIENTOS DEL TJUE POSTERIORES A LA LEY 20/2021 Y PLANTEAMIENTO DE CUESTIÓN PREJUDICIAL POR LA SALA CUARTA DEL TS

A pesar de los esfuerzos del legislador por resolver la situación de abuso de la temporalidad en el seno de las Administraciones Públicas españolas y de sus entes instrumentales con la previsión de los procesos excepcionales de estabilización bajo el auspicio de la Ley 20/2021, lo cierto es que se han mantenido reivindicaciones particulares tendentes al reconocimiento de la pretensión de fijeza, así como al derecho a ser indemnizados por la presunta

---

<sup>24</sup> TSJ Madrid (Social), sec. 2.<sup>a</sup>, S 24-04-2025, núm. 306/2025, rec. 1030/2024, desfavorable a indemnización. Sentencia núm. 210/2025, de 9 de julio, del Juzgado de lo Social núm. 2 de Palma (DSP núm. 624/2024), favorable a indemnización de veinte días.

condición de abuso padecida por las personas trabajadoras, ya fueran funcionarias interinas o personal laboral temporal.

Consecuencia de ello, ha habido pronunciamientos del TJUE, posteriores a la aprobación y ejecución de la Ley 20/2021, que resultan relevantes.

## **1. SENTENCIA DEL TJUE DE 22 DE FEBRERO DE 2024. ASUNTOS ACUMULADOS C-59/22, C-110/22 Y C-159/22**

Esta Sentencia, dictada el 22 de febrero de 2024, fue objeto de bastante debate doctrinal, pues, inicialmente concluía que una medida adecuada para acabar con el abuso de la temporalidad podía ser la conversión de la relación de empleo público en fija, lo que posteriormente no fue suscrito por el Tribunal remitente, en su condición de tribunal nacional, en este caso, la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid. En este supuesto, la Sala del TJUE acumuló tres asuntos —C-59/22, C-110/22 y C-159/22—. En las cuestiones prejudiciales décima y undécima planteadas en los asuntos C-59/22 y C-110/22 y cuestiones prejudiciales cuarta y quinta planteadas en el asunto C-159/22 el Tribunal remitente preguntaba en esencia si la cláusula 5 del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que, a falta de medidas adecuadas en el Derecho nacional para prevenir y, en su caso, sancionar, con arreglo a dicha cláusula 5, los abusos derivados de la utilización sucesiva de contratos temporales, incluidos los contratos indefinidos no fijos prorrogados sucesivamente, estos contratos temporales deben convertirse en fijos, aun cuando tal conversión sea contraria a los artículos 23, apartado 2, y 103, apartado 3, de la Constitución, tal como han sido interpretados por el Tribunal Supremo. Y respondió a estas el TJUE que: «a falta de medidas adecuadas en el Derecho nacional para prevenir y, en su caso, sancionar, con arreglo a esta cláusula 5, los abusos derivados de la utilización sucesiva de contratos temporales, incluidos los contratos indefinidos no fijos prorrogados sucesivamente, la conversión de esos contratos temporales en contratos fijos puede constituir tal medida. Corresponde, en su caso, al tribunal nacional modificar la jurisprudencia nacional consolidada si esta se basa en una interpretación de las disposiciones nacionales, incluso constitucionales, incompatible con los objetivos de la Directiva 1999/70 y, en particular, de dicha cláusula 5».

Pues bien, esa conclusión, que indicaba que la conversión de los contratos en fijos podía ser una medida adecuada, por su parte, también afirmaba que era el tribunal nacional quien debía analizar y, con conocimiento y estudio de la jurisprudencia nacional, resolver la cuestión. De este modo, el

Tribunal remitente de aquellas cuestiones prejudiciales, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, tras la Sentencia del TJUE referenciada, resolvió los tres asuntos, todos en Pleno, dictando las siguientes resoluciones: Sentencia núm. 317/2024, de 10 de abril (Recurso de suplicación núm. 797/2021), Sentencia núm. 318/2024, de 10 de abril (Recurso de Suplicación núm. 753/2021) y Sentencia núm. 319/2024, de 10 de abril (Recurso de Suplicación núm. 830/2021). Las tres Sentencias tienen votos particulares, dictados por los Magistrados que propusieron las cuestiones prejudiciales.

En estos tres casos, se trataban supuestos en que trabajadores temporales de larga duración en entes del sector público solicitaban la fijeza. En los dos primeros, cada demandante, tras adquirir previa y judicialmente (27/12/2007 y 29/09/2001) la condición de personal indefinido no fijo y permanecer en esa situación durante un largo tiempo, solicitaron la fijeza. En el tercer litigio, la parte demandante, tras acumular una dilatada sucesión de contratos temporales, solicitaba, durante la vigencia de su contrato de interinidad por vacante, la misma condición permanente. En los tres casos, las temporalidades eran en exceso de larga duración, pues cada uno de los trabajadores iniciaron las relaciones laborales en los entes públicos en fechas de 22 de octubre de 1994, 11 de febrero de 1994 y 21 de diciembre de 1998, respectivamente; y sin la existencia de procesos selectivos en momento alguno durante la relación laboral.

Pues bien, el Pleno de la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en las tres Sentencias desestimó la calificación de fijeza, reconociendo en una de ellas el indefinido no fijo para la parte actora. En los tres casos, bajo la premisa de que la situación de fijeza «ha de hacerse respetando los principios de igualdad, mérito y capacidad recogidos en los artículos 23.2 y 103.3 de nuestra Constitución, dado que de lo contrario se podría hacer de mejor derecho a quien obtiene la fijeza por esta vía frente al que accede a tal situación mediante los procesos de selección correspondiente». Por tanto, en modo alguno procede esa fijeza que, por otro lado, en la Sentencia del TJUE no se impone como medida, sino que se concluye que «podrá» ser una medida, lo que corresponde valorar al Tribunal interno.

Por otro lado, con respecto a la misma Sentencia del TJUE, de 22 de febrero de 2024 y el tema de la indemnización, cabe añadir que la misma, en análisis de las «cuestiones prejudiciales sexta y séptima planteadas en los asuntos C-59/22 y C-110/22 y cuestiones prejudiciales primera y segunda planteadas en el asunto C-159/22», responde a la pregunta del Tribunal nacional, que en esencia decía: si la cláusula 5 del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que esta-

blece el pago de una indemnización tasada, igual a veinte días de salario por cada año trabajado, con el límite de una anualidad, a todo trabajador cuyo empleador haya recurrido a una utilización abusiva de contratos indefinidos no fijos prorrogados sucesivamente. Y, ante este planteamiento, responde el TJUE a la cuestión de la siguiente forma: que se opone a una normativa nacional que establece el pago de una indemnización tasada, igual a veinte días de salario por cada año de servicio, con el límite de una anualidad, a todo trabajador cuyo empleador haya recurrido a una utilización abusiva de contratos indefinidos no fijos prorrogados sucesivamente, cuando el abono de dicha indemnización por extinción de contrato es independiente de cualquier consideración relativa al carácter legítimo o abusivo de la utilización de dichos contratos.

Ahora bien, esto no significa que no sea posible que el legislador fije esa indemnización cuando precisamente se estipule en la norma que la misma es acorde y compensatoria al carácter abusivo de esa contratación. Y, en este sentido, no se puede afirmar que la indemnización prevista en el artículo 2.6 de la Ley 20/2021 se vea afectada por esta Sentencia. Pues, al contrario, dado que el requisito que entiende el TJUE que debe existir para que la indemnización sea procedente es precisamente que sea en mención del carácter abusivo de la contratación, dicho extremo se prevé en el propio Preámbulo de la Ley 20/2021;<sup>25</sup> no resultando, en modo alguno y por este motivo, que deba interpretarse que lo procedente es la indemnización prevista para el despido improcedente —como ya se ha señalado que se reivindica en litigios habidos en sede de la jurisdicción social—.

---

<sup>25</sup> «La primera de las actuaciones previstas por dicha reforma es precisamente la adopción de medidas para mejorar la eficiencia de los recursos humanos reduciendo los altos niveles de temporalidad y flexibilizando la gestión de los recursos humanos en las Administraciones Públicas. El objetivo de la reforma es situar la tasa de temporalidad estructural por debajo del 8 por ciento en el conjunto de las Administraciones Públicas españolas, actuando la reforma en tres dimensiones: adopción de medidas inmediatas para remediar la elevada temporalidad existente, articulación de medidas eficaces para prevenir y sancionar el abuso y el fraude en la temporalidad a futuro y, por último, potenciación de la adopción de herramientas y una cultura de la planificación para una mejor gestión de los recursos humanos. [...] Se prevé igualmente una compensación económica para el personal funcionario interino o el personal laboral temporal que, estando en activo como tal, viera finalizada su relación con la Administración por la no superación del proceso selectivo de estabilización. Esta compensación económica será equivalente a veinte días de retribuciones fijas por año de servicio, prorrateándose por meses los periodos de tiempo inferiores a un año, hasta un máximo de doce mensualidades, para el personal funcionario interino o el personal laboral temporal que, estando en activo como tal, viera finalizada su relación con la Administración por la no superación del proceso selectivo de estabilización. Se acompaña al articulado un conjunto de disposiciones imprescindibles para la correcta ejecución y comprensión del mismo».

Es más, el propio Tribunal Supremo en su Sala Cuarta, tras esta Sentencia del TJUE, sigue pronunciándose<sup>26</sup> y manteniendo como adecuada la indemnización de 20 días por año de servicio en supuestos de abuso de la temporalidad mucho más extensos en el tiempo que en el presente caso; y ello, entiéndase, acorde con el concepto utilizado en sede jurisdiccional europea de que la indemnización deba ser disuasoria y adecuada.

## 2. PLANTEAMIENTO POR LA SALA CUARTA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE CUESTIÓN PREJUDICIAL ANTE EL TJUE

Con posterioridad a la anterior Sentencia del TJUE, de 22 de febrero de 2024, y, precisamente, por el debate generado en la doctrina y las dudas que se formaron, el 7 de marzo de 2024, el Pleno de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo en sesión no jurisdiccional, realizó un comunicado oficial con la pretensión de plantear cuestión prejudicial del siguiente tenor: «Con el deseo de llevar a cabo su correcta interpretación, y ante la existencia de importantes dudas acerca de su alcance en determinados aspectos, la Sala ha acordado iniciar las actuaciones a fin de formular una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. En especial, para resolver las dudas 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

---

<sup>26</sup> Sentencia núm. 1169/2024, de 25 de septiembre, de la Sección 1.ª de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo (RCUD núm. 5549/2022), referida a una trabajadora de una Administración con tres contratos concatenados entre el año 2005 y el año 2021. La cuestión objeto de debate es resuelta en su FD 3.º, con mención a la Sentencia núm. 649/2021, de 28 de junio, dictada en Pleno, disponiendo lo siguiente: «TERCERO. La indemnización que corresponde a la extinción de una relación indefinida no fija por cobertura reglamentaria de la plaza. 1. Según hemos adelantado, la cuestión que se plantea en el presente recurso es si extinción de una relación indefinida no fija por cobertura reglamentaria de la plaza da lugar a una indemnización de veinte días de salario por año de servicio o, por el contrario, a la indemnización que corresponde al despido improcedente. No estamos, así, ante un supuesto que pudiera verse afectado por la cuestión prejudicial elevada al Tribunal de Justicia de la Unión Europea por esta sala de lo social del Tribunal Supremo en auto de 30 de mayo de 2024 (rcud 5544/2023), en tanto que en el presente asunto no se ejercita pretensión alguna dirigida a la calificación de la relación laboral como fija. Como decimos, la única cuestión que se plantea es si la indemnización que corresponde a la extinción de una relación indefinida no fija debe ser la de veinte días de salario por año de servicio o, por el contrario, la que corresponde al despido improcedente. [...] 4. La indemnización de veinte días por año de servicio para la extinción del contrato indefinido no fijo por cobertura reglamentaria de la plaza es, en efecto, la que confirma la STS del pleno 649/2021, de 28 de junio (rcud 3263/2019), que, como venimos diciendo, es precisamente una de las sentencias referenciales alegadas en el presente recurso. [...] De ahí que no podamos compartir en este extremo el criterio de la —por lo demás razonada— sentencia recurrida, que entiende que la cuantía de la indemnización es la que corresponde al despido improcedente».

del ordenamiento jurídico nacional que garantizan el derecho de acceso al empleo público conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad».

Y, derivado de lo anterior, en la actualidad, y manteniendo la Sala Cuarta del Tribunal Supremo la tesis del indefinido no fijo, formuló la Sala en Pleno la cuestión prejudicial mediante Auto de 30 mayo de 2024,<sup>27</sup> Rec. 5544/2023, que se corresponde con el Asunto C-418/24 del TJUE,<sup>28</sup> desde una perspec-

<sup>27</sup> En el Auto, tras un exhaustivo análisis del origen de la figura del indefinido no fijo, el marco constitucional y europeo de la cuestión, así como la compatibilidad de ambos, se plantean las siguientes cuestiones prejudiciales: «1. Principal. ¿Se opone a la cláusula 5 del Acuerdo Marco la doctrina jurisprudencial que, defendiendo los principios de igualdad, mérito, capacidad y no discriminación en la libre circulación de trabajadores, niega el reconocimiento de la condición de trabajadores fijos del sector público a los trabajadores indefinidos no fijos? 2. Subsidiaria. De ser afirmativa la respuesta a la anterior pregunta: ¿El reconocimiento de una indemnización disuasoria al trabajador indefinido no fijo en el momento de la extinción de su relación laboral, puede considerarse como una medida adecuada para prevenir y, en su caso, sancionar, los abusos derivados de la utilización sucesiva de contratos temporales en el sector público con arreglo a la cláusula 5 del Acuerdo Marco?».

<sup>28</sup> La cuestión prejudicial estando en trámite, el 9 de octubre de 2025 el Abogado General Sr. Rymvydas Norkus publicó sus conclusiones, que, al margen de sus consideraciones, son las siguientes:

«III. Conclusión

141. Habida cuenta de las consideraciones que anteceden, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Tribunal Supremo del siguiente modo:

“La cláusula 5 del Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada, celebrado el 18 de marzo de 1999, que figura en el anexo de la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo Marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada,

debe interpretarse en el sentido de que

no se opone a una jurisprudencia nacional, como la controvertida en el litigio principal, que, para garantizar una serie de principios de rango constitucional, a saber, los principios de igualdad, mérito, capacidad y no discriminación, no reconoce la condición de personal laboral fijo del sector público a los trabajadores indefinidos no fijos, a condición de que el ordenamiento jurídico interno contenga, en este sector, al menos otra medida efectiva que permita evitar y, en su caso, sancionar la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada.

Para que una medida sancionadora sea efectiva, disuasoria y proporcionada para garantizar la plena eficacia de las normas adoptadas en aplicación de la cláusula 5 de este Acuerdo Marco, debe establecer, por una parte, un sistema que permita la reparación íntegra del perjuicio sufrido por el trabajador por el uso abusivo de sucesivos contratos de duración determinada, tomando en consideración, en el cálculo de la cuantía de la indemnización, la gravedad de la violación, incluida su duración, y, por otra parte, un mecanismo para sancionar a la Administración Pública responsable que sea suficientemente concreto, previsible y aplicable y que no puede limitarse a una mera posibilidad abstracta o puramente teórica.

Para que una medida sancionadora que determine la conversión de sucesivos contratos de duración determinada en un contrato fijo o una relación de empleo fija pueda considerarse, en sí misma, como una medida efectiva, disuasoria y proporcionada, debe aplicarse en un plazo razonable para garantizar la plena eficacia de las normas adoptadas en aplicación de esta cláusula 5.

Corresponde al órgano jurisdiccional remitente apreciar si, considerando los criterios expuestos, la normativa nacional contiene efectivamente medidas efectivas, disuasorias y proporcionadas para sancionar eficazmente la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada”».

tiva del todo neutra y sobre la base de la adecuación de la solución formulada con su propia doctrina relativa a la creación jurisprudencial de la figura del indefinido no fijo, con el régimen de acceso al empleo público con pleno respeto a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad; y, todo ello, compatible con la Directiva europea.

### 3. SENTENCIA DEL TJUE DE 13 DE JUNIO DE 2024. ASUNTOS ACUMULADOS C-332/22 Y C-331/22

Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de junio de 2024, que resuelve las cuestiones prejudiciales C-332/22 y C-331/22, elevadas y planteadas por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 17 de Barcelona.<sup>29</sup> Esta Sentencia afirma, por un lado, que la medida de conversión de la relación en indefinida puede ser válida, siempre que no implique una interpretación *contra legem* del Derecho nacional; y, por otro lado, analiza si la compensación indemnizatoria puede ser una medida adecuada cuando esas medidas no sean proporcionadas ni suficientemente efectivas y disuasorias. No obstante, cuando la Sentencia se refiere a la indemnización del artículo 2 de la Ley 20/2021 —apartado 81—, parece que es una referencia a que la indemnización se estima *a priori* no adecuada para situaciones abusivas que superen una determinada duración en años, y que, por tanto, sin fijar la medida el número de años a tener en cuenta para estimar abuso en la temporalidad, la respuesta no puede ser interpretada como concluyente.

Planteadas estas cuestiones prejudiciales en sede jurisdiccional contencioso-administrativa, el Tribunal Supremo, en su Sala Tercera, no ha dictado ninguna Sentencia que reconozca indemnización ni compensación en supuesto alguno, al considerar dicha posibilidad contraria al ordenamiento interno constitucional español y, además, se aleja de la doctrina de la Sala Cuarta para los indefinidos no fijos. Y, tanto es así, que en muchas ocasiones ha declarado que no toda relación temporal de larga duración es abusiva: así en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 19 de noviembre de 2020 (rec. 5747/2018), o en la STS 1202/2020, de 24 de septiembre (rec. 2302/2018), en la que considera que una relación de interinidad, si es la misma, aunque sea prolongadísima en el tiempo, no es abusiva.

---

<sup>29</sup> Asuntos de origen, respectivamente, rec. 257/2020 y rec. 63/2021. Solo el primero de ellos se ha resuelto por Sentencia que, sin entrar en el fondo de la cuestión prejudicial ni haciendo mención a la Sentencia del TJUE, desestima la demanda por falta de legitimación pasiva de la Administración demandada (Sentencia de 22 de noviembre de 2024).



De hecho, la reciente Sentencia núm. 197/2025, de 25 de febrero, de la Sección 4.<sup>a</sup> de la Sala Tercera del Tribunal Supremo (Recurso de casación núm. 4436/2024),<sup>30</sup> interpreta el derecho interno teniendo plenamente conocimiento de la Sentencia del TJUE de 13 de junio de 2024. En dicha Sentencia se desestima la pretensión de la actora de que se le nombre personal fijo o que se le indemnice por haber sufrido abuso en su contratación temporal, por permanecer más de trece años como interina en la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, invocando la jurisprudencia del TJUE que interpreta la cláusula 5, apartado 1, del Acuerdo Marco de la Directiva 1999/70/CE. En concreto, declara la Sala que la apreciación de abuso en los nombramientos temporales exige que se reiteren o prolonguen para cubrir necesidades no permanentes o estructurales; y que es contrario a la CE convertir en funcionario fijo o equiparable a quien haya recibido nombramientos temporales abusivos. El afectado por el abuso, de ser cesado fuera de los supuestos previstos legalmente para la terminación de la relación de servicio temporal, tendrá derecho a ser repuesto hasta que el puesto de trabajo desempeñado se cubra por funcionario público o se amortice. Y quien haya sido objeto de nombramientos temporales abusivos, si acredita haber sufrido perjuicios por esa causa, tendrá derecho a ser indemnizado en medida proporcionada a ellos o en la que establezca el legislador. Lo anterior no contradice lo señalado por el TJUE, pues no ha establecido que la conversión de funcionario de carrera sea una medida exigida por el Acuerdo Marco, sino que puede serlo cuando no se oponga a ella el Derecho nacional. Y, el legislador interno no ha previsto indemnización alguna hasta la Ley 20/2021, no procediendo, por tanto, la misma.

## VIII. CONCLUSIÓN

Por tanto, en conclusión, podemos afirmar que a pesar de los esfuerzos del legislador por tratar de solventar y regularizar la situación de abuso de la temporalidad en las Administraciones Públicas españolas, el debate y las soluciones siguen estando sobre la mesa y, a pesar de las soluciones que, igualmente, en sus respectivas sedes han dado tanto la Sala Tercera como la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, debemos estar a la espera del futuro pronunciamiento del TJUE ante la cuestión prejudicial planteada por la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, el cual deberá dar luz para la resolución de muchas controversias.

---

<sup>30</sup> En idénticos términos, la Sentencia del Tribunal Supremo (Contencioso), sec. 4.<sup>a</sup>, S 04-03-2025, núm. 220/2025, rec. 4230/2024.

El paso del tiempo nos dirá si la doctrina hoy vigente es la correcta o estamos a expensas de ulterior rectificación al tratarse de una materia compleja definida por la compatibilidad de los pilares del derecho al empleo sin discriminaciones y con pretensión hacia la fijeza frente a los principios constitucionales de acceso al empleo público como base del sistema de la Administración Pública española.