¿QUÉ HA DICHO LA ÚLTIMA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UE SOBRE LOS INTERINOS EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ESPAÑOLAS?

Remedios Roqueta Buj
Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Valencia

La STJUE de 13 de junio de 2024 (Asuntos C-331/22 y C-332/22) vuelve sobre el tema de la utilización abusiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada en las Administraciones Públicas a la luz de la Directiva 1999/70/CE, remitiendo una vez más al órgano jurisdiccional remitente la interpretación judicial del ordenamiento jurídico español conforme a la Directiva y a la jurisprudencia comunitaria, por ser el único que tiene un conocimiento directo de los derechos que confieren las disposiciones nacionales. Pues bien, la valoración de las medidas nacionales para sancionar los abusos en la contratación temporal en el sector público español difiere según los hechos enjuiciados se hayan producido antes o después de la Reforma de 2021 y, a su vez, en el primer caso, en función de la modalidad del proceso de estabilización o de consolidación que pudiera o debiera desarrollarse. Como los abusos derivados de la utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada en los litigios principales se cometieron con anterioridad a la entrada en vigor de la Reforma de 2021 y la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, contiene algunas medidas aplicables a los litigios principales en estos asuntos, nos vamos a centrar en el examen de estas medidas, distinguiendo dos supuestos diferentes en función de que los interinos víctimas del abuso en la temporalidad hayan superado o no los procesos de consolidación de empleo temporal articulados al amparo de dicha disposición legal para la cobertura reglamentaria de sus plazas.

a) A la vista de las ingentes bolsas de personal interino o temporal e indefinido no fijo creadas como consecuencia de la restricción de las tasas de reposición de efectivos durante la crisis económica, impuesta precisamente por la Unión Europea, la Ley 20/2021 ha puesto en marcha macroprocesos de consolidación de las plazas ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores al 31 de diciembre de 2020 y, a su vez, reconoce al personal funcionario interino o al personal laboral temporal o indefinido no fijo que, estando en activo

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita reproducir algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com ; 91 702 19 70 / 93 272 04 47).

como tal en las plazas ofertadas en los procesos de consolidación de empleo temporal y habiendo participado en el correspondiente proceso selectivo de consolidación, viera finalizada su relación con la Administración por la no superación del proceso selectivo, el derecho a *«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»* (art. 2.6 Ley 20/2021). Estas medidas, a juicio del TJUE, no resultan adecuadas para sancionar debidamente la utilización abusiva de sucesivos contratos y relaciones laborales de duración determinada ni para eliminar las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión si son independientes de cualquier consideración relativa al carácter legítimo o abusivo de la utilización de relaciones de servicio de duración determinada [por todas, SSTJUE de 22 de febrero de 2024 (Asuntos C-59/22, C-110/22 y C-159/22) y 13 de junio de 2024].

Sin embargo, la Ley 20/2021 ha dispuesto todas las medidas necesarias para que los procesos de consolidación del empleo temporal se organicen efectivamente dentro de los plazos establecidos, y, además, confiere importantes ventajas a los funcionarios interinos y trabajadores temporales que aspiran a consolidar su plaza frente a los opositores libres. En efecto, a los interinos de tres a cinco años se les exigirá un concurso-oposición, mientras que para los interinos de cinco o más años les bastará con un concurso de méritos. Los interinos y contratados temporales dispondrán de las siguientes ventajas en el sistema de concurso-oposición: a) Los ejercicios de la fase de oposición podrán tener carácter no eliminatorio (art. 2.4 Ley 20/2021); es decir, se admite la posibilidad de que se puedan sumar las puntuaciones de las fases de concurso y de oposición, aunque no se hayan aprobado los ejercicios de esta última. b) La fase de concurso tendrá una valoración «*de un cuarenta por ciento de la puntuación total, en la que se tendrá en cuenta mayoritariamente la experiencia en el cuerpo, escala, categoría o equivalente de que se trate pudiendo no ser eliminatorios los ejercicios en fase de oposición, en el marco de la negociación colectiva establecida en el artículo 37.1 c) del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*» (art. 2.4 Ley 20/2021), por lo que la puntuación de los servicios prestados puede alcanzar el 33% de la puntuación máxima que puede lograrse en total en el proceso selectivo. En este contexto, realmente los opositores libres tienen muy difícil el acceso al empleo público de carácter fijo, por lo que la concesión a los funcionarios interinos o trabajadores temporales o indefinidos no fijos –que no consigan consolidar su plaza–, de una indemnización de veinte días de salario por año de servicio, prorrateándose por meses los periodos de tiempo inferiores a un año, hasta un máximo de doce mensualidades, sí respondería a las exigencias de proporcionalidad y de efectividad y tendría un efecto disuasorio. Además, las convocatorias de estabilización que se publiquen podrán prever para aquellas personas que no superen el proceso selectivo, su inclusión en bolsas de interinos específicas o su integración en bolsas ya existentes (DA 4.ª Ley 20/2021). Y, en fin, el Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita reproducir algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com ; 91 702 19 70 / 93 272 04 47).

junio, autoriza una tasa adicional de estabilización que comprenderá: – las plazas de naturaleza estructural ocupadas de forma temporal a 31 de diciembre de 2021 por personal funcionario interino o temporal de larga duración (seis años), esto es, con un nombramiento o contrato temporal anterior a 1 de enero de 2016 en plaza distinta a la ocupada en 2021, aun cuando se hayan sucedido diversos nombramientos o contratos a lo largo del tiempo, – que se hubiera visto afectado por un proceso de estabilización convocado con el sistema de concurso-oposición al amparo de los arts. 19.Uno.6 de la Ley 3/2017 o 19.Uno.9 de la Ley 6/2018 o, incluso, del art. 2.2 de la Ley 20/2021 –si a 31 de diciembre de 2020 reunía los requisitos previstos en las DA 8.ª de la Ley 20/2021–, y no lo hubiera superado. Y así, si se dan ambas condiciones, los interinos o temporales de larga duración podrán ser convocados a un nuevo proceso de estabilización con arreglo a las reglas más flexibles del sistema de concurso de méritos previsto en la DA 6.ª de la Ley 20/2021.

Por lo demás, en cuanto a la transformación de los empleados públicos con un nombramiento o contrato de duración determinada en indefinidos, el TJUE se limita a señalar en línea con sus pronunciamientos anteriores que «*a falta de medidas adecuadas en el Derecho nacional para prevenir y, en su caso, sancionar, conforme a la cláusula 5, los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos o relaciones de empleo de duración determinada, la conversión de esos sucesivos contratos o relaciones de empleo de duración determinada en contratos o relaciones de empleo por tiempo indefinido puede constituir tal medida, siempre que esa conversión no implique una interpretación contra legem del Derecho nacional*» (el subrayado es mío). Y a este respecto, hay que tener en cuenta que el derecho fundamental reconocido en el art. 23.2 CE «*no es aplicable en los supuestos de contratación de personal laboral por parte de las Administraciones Públicas*» (SSTC 281/1993, de 27 de septiembre, y 86/2004, de 10 de mayo), porque las funciones públicas englobadas en la protección que dispensa dicho precepto «*son aquellas que vienen desarrolladas por funcionarios públicos, en el sentido del art. 103.3 CE, esto es, por aquellas personas vinculadas con la Administración... mediante una relación de servicios de carácter estatutario (tal y como se encargó de precisar la STC 99/1987), es decir, preordenada legal y reglamentariamente, y no integrada contractualmente*» (ATC 298/1996, de 16 de octubre). Por consiguiente, el derecho a acceder al empleo público laboral ha de examinarse conforme a las coordenadas del derecho a la igualdad garantizado en el art. 14 de la Constitución Española (STC 86/2004, de 10 de mayo).

Ahora bien, el art. 23.2 de la Constitución Española es una especificación del principio de igualdad ante la ley que el art. 14 del texto constitucional reconoce a los ciudadanos. Se trata, por consiguiente, del mismo derecho subjetivo y lo único que difiere en su respectivo ámbito de aplicación (la función pública *stricto sensu* y el empleo público laboral, respectivamente). De este modo, la selección del personal laboral por los poderes públicos ha de responder a los principios de igualdad, mérito y capacidad en los mismos términos que la selección de los funcionarios públicos. Y, de ahí, que la doctrina constitucional sobre el principio de igualdad en el acceso a la función pública sea extensible al acceso del personal laboral, tal y como operan

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita reproducir algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com ; 91 702 19 70 / 93 272 04 47).

de manera habitual el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo [Cfr. la STS de 14 de diciembre de 2009 (Recud. 1654/2009)], y ello sin perjuicio de las oportunas matizaciones. En este sentido, resulta muy ilustrativa la STS (CA) de 7 de julio de 1997 (Rec. 9425/1995) al aseverar que en «*la contratación laboral por parte de los organismos públicos no juega el principio de libertad, que corresponde a los particulares (en relación con los cuales no podría plantearse en principio un derecho de igualdad a acceder a sus empresas), sino que, como Administraciones que son, están totalmente sujetos a la Ley y al Derecho (art. 103.1 CE), operando respecto a ellos el derecho fundamental del art. 23.2 CE, lo que impone un juego riguroso del principio de igualdad*».

Sobre la base de estos principios, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha desarrollado un extenso cuerpo doctrinal respecto de los requisitos que deben cumplir los procesos que posibilitan el acceso definitivo a la función pública y a los puestos de personal laboral fijo. Sin entrar por ahora en más detalles, el Alto Tribunal ha declarado en repetidas ocasiones que el derecho de acceso en condiciones de igualdad del art. 23.2 de la Constitución Española impide la integración automática en el empleo público, «*sin efectuar pruebas objetivas de reclutamiento, aunque fueran específicas o de turno restringido*»(STC 302/1993, de 21 de octubre, y STC 111/2014, de 26 de junio).

En suma, en estos procesos selectivos está en juego el art. 14 de la Constitución Española y, por tanto, los tribunales ordinarios no pueden corregir la doctrina del Tribunal Constitucional. Lo que, obviamente, se erige en un obstáculo insuperable para acabar declarando la fijeza de la relación [por todas, la STSJ de Andalucía de 14 de marzo de 2024 (Rec. 775/2022)]. Además, las Administraciones Públicas ya han puesto en marcha los procesos selectivos para estabilizar miles y miles de plazas ocupadas por los trabajadores indefinidos no fijos o interinos de larga duración antes del 31 de diciembre de 2024. Y, si dichas plazas son cubiertas finalmente por opositores libres con mayores méritos y capacidades, se produciría una duplicidad de plazas. Lo que justificaría la extinción por causas económicas y/u organizativas de los contratos de trabajo duplicados con derecho a la indemnización de veinte días de salario por año de servicio, prorrateándose por meses los períodos de tiempo inferiores a un año y con un máximo de doce mensualidades *ex* art. 53.1.b) del Estatuto de los Trabajadores. Y, en tal caso, la selección de los concretos trabajadores que fueran a sufrir la pérdida de empleo a resultas del despido objetivo o del despido colectivo correspondería a las Administraciones Públicas, si bien éstas tendrían que ceñirse a criterios estrictamente objetivos, por cuanto que ésta es la regla que con carácter general debe regir la actuación de estas, y que deberían precisar a los efectos de fundamentar su decisión selectiva. Dichos principios deberían girar en torno a los principios constitucionales de mérito y capacidad (art. 103.3 CE) —con la consiguiente prioridad de permanencia de los opositores libres—, y de eficacia administrativa (art. 103.1 CE). Y para este viaje no hacían falta estas alforjas.

b) El juzgado remitente formula la siguiente pregunta al TJUE: ¿Infringe la Ley 20/2021 la cláusula quinta del [Acuerdo Marco] al dejar de sancionar los abusos producidos respecto de los empleados públicos temporales que hayan superado dichos procesos selectivos, cuando la sanción es siempre indispensable y la superación de dicho

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita reproducir algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com ; 91 702 19 70 / 93 272 04 47).

proceso selectivo no es una medida sancionadora que cumpla con los requisitos de la Directiva [1999/70], como dispone el TJUE en su Auto de 2 de junio de 2021, caso C-103/2019? A lo que la STJUE de 13 de junio de 2024 responde que «*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, a la luz de los principios de proporcionalidad y de reparación íntegra del perjuicio sufrido, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una jurisprudencia y a una normativa nacionales que contemplan como medidas para sancionar la utilización abusiva de sucesivos contratos o relaciones de empleo de duración determinada, respectivamente, el mantenimiento del empleado público afectado hasta la convocatoria y resolución de procesos selectivos por la Administración empleadora y la convocatoria de tales procesos y el abono de una compensación económica con un doble límite máximo en favor únicamente del empleado público que no supere dichos procesos, cuando esas medidas no sean medidas proporcionadas ni medidas suficientemente efectivas y disuasorias para garantizar la plena eficacia de las normas adoptadas en virtud de dicha cláusula 5*». Sin embargo, debe de tenerse en cuenta que el perjuicio en los supuestos de fraude en los contratos o relaciones laborales de duración determinada por parte de la Administración, se concreta por el cese de la relación, como consecuencia de la imposibilidad de acceder al empleo fijo en la Administración si no se efectúa dicho ingreso en los términos establecidos por la normativa aplicable, por medio de un proceso selectivo, con respeto de los principios de igualdad, mérito y capacidad, pues el mismo no se produciría si dicha relación no se extinguiese y continuase la prestación de servicios, o se accediese en la condición de fijo mediante los sistemas de acceso extraordinarios, con valoración de méritos y tiempo pasado en la Administración.

En cualquier caso, a la hora de dilucidar si ha existido o no abuso por parte de la Administración Pública en la sucesión de nombramientos o contratos de interinidad, los tribunales españoles habrían de analizar todas las circunstancias del caso, a saber: el tiempo y el número de nombramientos o contratos sucesivos de que ha sido objeto la misma persona para realizar un mismo trabajo, si durante dicho período se han convocado o no procesos de selección para la cobertura definitiva de las plazas ocupadas por el interino, si este se ha presentado o no a dichos procesos y, en su caso, si no los ha superado por falta de mérito y capacidad, si ha sido cesado o no, si su Administración considera un mérito para integrarse en la bolsa de interinos el haber superado algún ejercicio de oposiciones, la normativa de estabilidad presupuestaria, la valoración del tiempo de trabajo y de la experiencia en los procesos selectivos de acceso a la función pública y en las correspondientes bolsas o listas de interinos, etc.

CITA: REMEDIOS ROQUETA BUJ, "¿Qué ha dicho la última sentencia del Tribunal de Justicia sobre los interinos en las administraciones públicas españolas?", Briefs AEDTSS, número 61, Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 2024.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita reproducir algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com ; 91 702 19 70 / 93 272 04 47).