Laboral

Nueva normativa sobre el empleo público temporal, en especial acerca del personal interino

Numerosas decisiones judiciales —europeas y nacionales— y algunos servicios públicos sobredimensionados durante la pandemia han obligado a poner de manifiesto los desajustes entre realidad y norma con relación al personal interino. Una nueva reforma normativa del empleo público, amparada por el consenso sindical, inicia la vía para la regularización con procesos de estabilización o, en caso de no ser posible, con la indemnización a quienes, ocupando plazas de forma interina, no consiguen un nombramiento funcional o una contratación laboral de forma indefinida.

LOURDES LÓPEZ CUMBRE

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

Han sido muchas las notas incluidas en esta sección de *Análisis GA_P* referidas a la temporalidad en el empleo público como consecuencia de una realidad laboral y jurídica presente casi constantemente en los tribunales. El Real Decreto Ley 14/2021, de 6 de julio (*BOE* de 7 de julio), de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, fruto también del consenso con las organizaciones sindicales presentes en la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas, recoge algunas reformas tendentes a conseguir este objetivo, de las que este análisis destaca las siguientes:

1. En primer término, cabe subrayar la *modificación de la regulación sobre el funcionario interino recogida en el artículo 10 del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP)*. Como es sabido, el citado estatuto regula tanto el régimen jurídico del funcionario público como el del personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas. Este último se rige, además de por la legislación laboral y por las normas convencionalmente aplicables, por los preceptos de dicho estatuto que así lo dispongan (según su artículo 7). Todos ellos se consideran empleados públicos, categoría que compendia a los funcionarios de carrera, a los funcionarios interinos, al personal laboral —ya sea

éste fijo, indefinido o temporal— y al personal eventual. Pues bien, el epicentro de esta reforma se refiere al personal interino, ya sea funcionario o laboral.

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

Una definición, contenida en el artículo 10.1 del Estatuto Básico del Empleado Público, refuerza el carácter temporal de las funciones desempeñadas por este personal. Con anterioridad, la relación también era temporal, pero, como ha demostrado la realidad, se dilataba tanto en el tiempo que la ocupación parecía indefinida. Ahora, la norma subraya el carácter temporal de la relación «funcionarial» reforzando algunos aspectos: uno, que el nombramiento tendrá lugar «con carácter temporal» para el desempeño de tareas propias de funcionarios de carrera —que ya, de por sí, son indefinidas—; dos, que la existencia de una plaza vacante se extenderá «por un máximo de tres años» —siguiendo las pautas ya

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

Ha de considerarse asimismo relevante la nueva dicción del artículo 10.3 del Estatuto Básico del Empleado Público que, a la escueta alusión anterior al cese del funcionario interino por las mismas causas previstas para la pérdida de la condición de funcionario de carrera, añade ahora situaciones específicas que se dan con frecuencia en la práctica y, lo más importante, «sin derecho a compensación alguna». Así, y en todo caso, la Administración deberá formalizar de oficio el fin de la relación de interinidad, además de por las causas antedichas y sin derecho a compensación, por las siguientes causas:

- a) por la cobertura reglada del puesto por personal funcionario de carrera a través de cualquiera de los procedimientos legalmente establecidos;
- b) por razones organizativas que den lugar a la supresión o a la amortización de los puestos asignados;
- c) por la finalización del plazo autorizado expresamente recogido en su nombramiento;
- d) o por la finalización de la causa que dio lugar a su nombramiento.

Particular mención merece, del mismo modo, el artículo 10.4 del estatuto. Si bien antes de la reforma indicaba como las plazas vacantes desempeñadas por funcionarios interinos debían ser incluidas en la oferta de empleo correspondiente al ejercicio en que se produce su nombramiento y, si no fuera posible, en la siguiente, salvo que se decidiera su amortización, ahora la disposición es distinta. En atención a la nueva redacción, dichas plazas «deberán ser objeto de cobertura mediante cualquiera de los mecanismos de provisión o movilidad previstos en la normativa de cada Administración Pública». No obstante, transcurridos tres años desde el nombramiento del personal funcionario interino, se producirá el fin de la relación de interinidad y la vacante sólo podrá ser ocupada por personal funcionario de carrera, salvo que el correspondiente proceso selectivo quede desierto, en cuyo caso se podrá efectuar otro nombramiento de personal funcionario interino. Excepcionalmente, el personal funcionario interino podrá permanecer en la plaza que ocupe temporalmente siempre que se haya publicado la correspondiente convocatoria dentro del plazo de tres años a contar desde la fecha

del nombramiento del funcionario interino. La pretensión de limitar la permanencia en la misma plaza del personal interino es palmaria, restringiendo el legislador cualquier posibilidad de prórroga al respecto.

Finalmente, y por lo que a este artículo 10 del Estatuto Básico del Empleado Público se refiere, desaparece cualquier referencia a la posibilidad de prestar servicios en otras unidades administrativas (antes presente en el antiguo artículo 10.6 del estatuto) y se subraya que al personal funcionario interino le será aplicable el régimen general del personal funcionario de carrera en cuanto sea adecuado a la naturaleza de su condición temporal y al carácter extraordinario y urgente de su nombramiento, salvo aquellos derechos inherentes a la condición de funcionario de carrera (art. 10.5 EBEP).

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

2. En segundo término, y con el fin de garantizar el cumplimiento de todas estas medidas, este Real Decreto Ley 14/2021 introduce una nueva disposición adicional decimoséptima en el Estatuto Básico del Empleado Público que incluye mecanismos de control de la temporalidad en el empleo público. En este sentido, las Administraciones Públicas serán responsables del cumplimiento de las

previsiones contenidas en esta reforma y, en especial, deberán velar por evitar cualquier tipo de irregularidad en la contratación laboral temporal y en los nombramientos de personal funcionario interino. En consecuencia, todo acto, pacto, acuerdo o disposición reglamentaria, así como las medidas que se adopten en su cumplimiento o desarrollo, cuyo contenido directa o indirectamente suponga el incumplimiento por parte de la Administración de los plazos máximos de permanencia como personal temporal será nulo de pleno derecho.

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

En el caso del personal laboral temporal, el incumplimiento de los plazos máximos de permanencia dará derecho a percibir la compensación económica prevista aquí, sin perjuicio de la indemnización que pudiera corresponder por vulneración de la normativa laboral específica. Dicha compensación consistirá, en su caso, en la diferencia entre el máximo de veinte días de su salario fijo por año de servicio, con un máximo de doce

mensualidades, y la indemnización que le correspondería percibir por la extinción de su contrato prorrateándose por meses los periodos de tiempo inferiores a un año. El derecho a esta compensación nacerá a partir de la fecha del cese efectivo, y la cuantía estará referida exclusivamente al contrato del que traiga causa el incumplimiento. En caso de que la citada indemnización fuere reconocida en vía judicial, se procederá a la compensación de cantidades. No habrá derecho a la compensación descrita en caso de que la finalización de la relación de servicio sea por despido disciplinario declarado procedente o por renuncia voluntaria.

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

3. En tercer término, y para llevar a cabo toda esta regularización y los costes económicos que ella implica, la norma autoriza en el artículo 2 de este Real Decreto Ley 14/2021 una tasa adicional para la estabilización del empleo temporal que incluirá las plazas de naturaleza estructural que, estando o no dentro de las relaciones de puestos de trabajo, plantillas u otra forma de organización de recursos humanos previstas en las

distintas Administraciones Públicas y dotadas presupuestariamente, hayan estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores al 31 de diciembre del 2020. En todo caso, la tasa de cobertura temporal deberá situarse por debajo del 8 % de las plazas estructurales. Y, aun cuando la articulación de estos procesos selectivos garantizará el cumplimiento de los principios de libre concurrencia, igualdad, mérito, capacidad y publicidad, el sistema de selección responderá a la fórmula de concurso-oposición. De estos procesos no podrá derivarse incremento de gasto ni de efectivos alguno, debiendo ofertarse necesariamente plazas de naturaleza estructural que se encuentren ocupadas por personal con vinculación temporal.

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

4. Finalmente, el Real Decreto Ley 14/2021 incluye normas de diferente factura. Por un lado, algunas medidas para la selección de personal y los procesos de estabilización en el empleo local (disp. adic. primera), la remisión al Ministerio de Política Territorial y Función Pública de la obligación de elaborar un informe anual de seguimiento de la situación de la temporalidad en el empleo público (disp. adic. segunda), la conexión entre el nombramiento de personal interino y las plazas vacantes por jubilación (disp. adic. tercera), algunas medidas para agilizar los procesos selectivos (reducción de plazos, digitalización de procesos o acumulación de pruebas en un mismo ejercicio, entre otras, ex disp. adic. cuarta), la regulación de los procesos de estabilización de empleo temporal del personal investigador (disp. adic. quinta) y la indicación de que los procesos de estabilización de empleo temporal ya convocados seguirán ejecutándose con arreglo a las previsiones de las respectivas convocatorias, debiendo resolverse todos ellos antes del 31 de diciembre del 2024 (disp. trans. primera).

Con todo, existen dos indicaciones sumamente relevantes en la realidad sociolaboral actual dentro del empleo público. Una, destinada al ámbito sanitario y contenida en la disposición final segunda del Real Decreto Ley 14/2021. En atención a ella se dispone que, en el plazo de un año, se adaptará la normativa del personal docente y del personal estatutario y equivalente de los servicios de salud a lo dispuesto en esta reforma —apunte razonable al estar dicho personal regido por una normativa específica, distinta a la expuesta, pero con la que deberá concurrir en este plazo de un año—. Y, otra, sin duda determinante, la disposición transitoria segunda, que señala como las previsiones contenidas

en este Real Decreto Ley 14/2021, y en concreto en su artículo 1 —modificando los artículos 10, 11.3 y disposición adicional décima séptima del Estatuto Básico del Empleado Público, respectivamente—, serán de aplicación únicamente en relación con el personal temporal nombrado o contratado con posterioridad a su entrada en vigor. No cesan aquí, por tanto, los problemas con el personal interino en las Administraciones Públicas, pero sí supone el

inicio de una solución, tan ansiada como necesaria en el empleo público. En un ámbito en el que las carreras profesionales funcionariales y laborales tienden a converger como empleo público, esta reforma pone de manifiesto que muchas de las medidas impuestas por los tribunales para el personal laboral temporal en este sector son extensibles a los funcionarios, al menos a aquellos que ocupan una plaza de forma interina.

Advertencia legal: Este boletín sólo contiene información general y no se refiere a un supuesto en particular. Su contenido no se puede considerar en ningún caso recomendación o asesoramiento legal sobre cuestión alguna.

Para más información, consulte nuestra web www.ga-p.com, o diríjase al siguiente e-mail de contacto: info@ga-p.com.