

LA CONVERSIÓN DE PERSONAL INTERINO A FIJO: UNA DECISIÓN COMUNITARIA Y UN DEBATE NECESARIO

Noelia Jiménez Guillén

Estudiante del Máster de Acceso a la Abogacía y Procura.

I.INTRODUCCIÓN. II. EL MODELO DE EMPLEO PÚBLICO. III. UNA DECISIÓN
COMUNITARIA IV. EL ESCENARIO NACIONAL. V. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

Si existe algo que en estos últimos tiempos nos preocupa sin duda alguna, es la posición jurisprudencial de los tribunales comunitarios y el impacto de sus decisiones en nuestro ordenamiento, y sobre todo cuando se trata de algo tan frágil en nuestro país, como el empleo público.

El debate sobre la temporalidad en el empleo público ha adquirido una dimensión inédita en los últimos años, alimentado por una creciente presión social y una jurisprudencia comunitaria cada vez más determinante. En este contexto, las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) de 22 de febrero y 13 de junio de 2024 han marcado un hito al cuestionar de manera frontal los mecanismos implementados por el ordenamiento español para abordar los abusos que se producen en el sector público en el marco de la contratación temporal.

Estas decisiones trascienden el plano meramente jurídico, al confrontar directamente la estructura del sistema de empleo público español, que se caracteriza por una excesiva dependencia de personal interino. La cuestión no es solo cómo remediar los abusos cometidos, sino cómo reformar un sistema que, en muchos aspectos, parece diseñado para perpetuar la temporalidad y, con ello, la precarización laboral de miles de empleados públicos.

A través de estas sentencias, el TJUE ha trazado líneas claras: el incumplimiento de los plazos para regularizar plazas vacantes y el recurso continuado a relaciones temporales

vulneran principios fundamentales del derecho europeo. La respuesta del tribunal no deja margen de ambigüedad: es imprescindible adoptar medidas efectivas que no solo reparen el daño causado, sino que disuadan futuros abusos y garanticen la estabilidad laboral, todo ello bajo el prisma de la primacía del derecho comunitario.

Este trabajo, pretende servir de marco para el análisis de un problema cuya solución no admite demoras: la transformación de un modelo de empleo público que, al margen de sus fundamentos históricos y legales, se encuentra hoy en el centro de un debate legal y social crucial para el futuro del trabajo en el sector público en España.

II. EL MODELO DE EMPLEO PÚBLICO

En el contexto del empleo público en España, la figura del personal interino ocupa un lugar clave, regulada por el artículo 10 del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP), los funcionarios interinos son aquellos empleados que, sin ostentar la condición de funcionarios de carrera, desempeñan funciones públicas en virtud de un nombramiento, debido a necesidades urgentes y temporales. Cuya utilización, de acuerdo al TREBEP solo debe concurrir en cuatro escenarios principales: la cobertura temporal de plazas vacantes, la ejecución de programas de carácter temporal, el exceso o acumulación de tareas y la sustitución transitoria de titulares.

El problema se plantea cuando estas relaciones interinas, concebidas como excepcionales y de duración limitada, se convierten en una práctica habitual en las Administraciones Públicas. En muchos casos, las plazas ocupadas por interinos no se incluyen en las Ofertas de Empleo Público (OEP) dentro de los plazos previstos por el TREBEP, que establece un máximo de tres años para su cobertura definitiva. Este incumplimiento ha llevado a que muchos interinos acumulen años, e incluso décadas, desempeñando funciones estructurales en condiciones laborales precarias.

Este uso abusivo de la temporalidad no solo afecta a los derechos laborales de los interinos, sino que también plantea un problema estructural para el modelo de empleo público en su conjunto. Pues, por un lado, se desvirtúa el principio de mérito y capacidad

que debería regir el acceso al empleo público¹, al perpetuar situaciones de interinidad más allá de los límites razonables. Y, por otro, se pone en cuestión la eficacia de la gestión de recursos humanos en las administraciones públicas, que recurren sistemáticamente a estas figuras en lugar de consolidar las plazas mediante procesos selectivos.

En unas recientísimas sentencias el TJUE ha subrayado este problema, calificando de insuficientes las medidas nacionales para prevenir y sancionar el abuso de la temporalidad. En este contexto, resulta evidente la necesidad de replantear el modelo de empleo público, asegurando que la figura del interino se utilice exclusivamente en los casos excepcionales previstos por la ley y que se establezcan mecanismos efectivos para garantizar la estabilidad laboral y el respeto a los principios fundamentales del derecho comunitario y nacional.

III. UNA DECISIÓN COMUNITARIA

En fecha de 22 de febrero de este mismo año², el Tribunal de Justicia de la Unión Europea emitía en una sentencia clave una decisión trascendental para el sistema de empleo público español, en contestación al Tribunal Superior de Justicia de Madrid quien planteó varias cuestiones prejudiciales al TJUE mediante Autos de 22 de diciembre de 2021 (Asunto C-59/22), de 21 de diciembre de 2021 (Asunto C-110/22) y de 3 de febrero de 2022 (Asunto C-159/22), recibidas todas ellas por este en fechas de 27 de enero, 17 de febrero y 3 de marzo de 2022.

El Tribunal se enfrenta a un tema de especial complejidad, que llevaba en la palestra desde años y sobre el que, hasta la fecha, no había dejado entrever su posición de forma clara, a pesar de ciertos pronunciamientos en años anteriores. Así, aborda en ella los abusos de la contratación temporal en el sector público español, marcando un precedente

¹ Unos principios también aplicables en el caso del personal interino, tal y como nos recuerda el propio artículo 10.2 TREBEP: “2. *Los procedimientos de selección del personal funcionario interino serán públicos, rigiéndose en todo caso por los principios de igualdad, mérito, capacidad, publicidad y celeridad, y tendrán por finalidad la cobertura inmediata del puesto. El nombramiento derivado de estos procedimientos de selección en ningún caso dará lugar al reconocimiento de la condición de funcionario de carrera[.].*”

² Disponible para su consulta en:
<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=283045&pageIndex=0&doclang=ES&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=3337988>

relevante para la protección de los derechos laborales en el ámbito comunitario. La decisión se centra de forma principal en la interpretación de las cláusulas 2, 3 y 5 del Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada, anexo a la Directiva 1999/70 CE³, estableciendo medidas concretas para prevenir y sancionar el uso abusivo de los contratos temporales sucesivos.

Dichas cuestiones prejudiciales tienen su origen en litigios relacionados con la utilización abusiva de contratos temporales en indefinidos no fijos en el sector público, cuya duración dependía de la futura convocatoria de procesos selectivos para la provisión definitiva de plazas.

El TSJM solicitaba al TJUE que aclarará si el mantenimiento prolongado de estas relaciones laborales, sin convocatoria de plazas dentro de los plazos establecidos, era compatible con el derecho comunitario y qué medidas debían adoptarse para reparar el abuso y garantizar la efectividad de la norma comunitaria.

En suma, el TJUE concluye que la situación planteada vulnera las disposiciones del Acuerdo Marco, en particular su cláusula 5, destinada a prevenir abusos mediante la limitación del número, la duración y las causas de renovación de contratos temporales. Destacando que los contratos indefinidos no fijos deben considerarse como contratos de duración determinada a efectos del Acuerdo Marco, ya que su término depende de un evento futuro incierto, como la provisión de una plaza mediante proceso selectivo.

Y advierte, que las medidas adoptadas por la legislación española, como las indemnizaciones tasadas de 20 días por año trabajado, no son suficientes para disuadir el abuso ni garantizar la reparación íntegra del daño sufrido por los trabajadores. Además, señala que las sanciones previstas contra las administraciones públicas por irregularidades en la contratación son vagas y no han demostrado ser efectivas.

³ 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. Véase en: <https://www.boe.es/doue/1999/175/L00043-00048.pdf>

En el desarrollo de la sentencia parece tomar ciertas decisiones que podemos resumir del siguiente modo:

1. **Conversión a contratos fijos:** La única medida adecuada y proporcional para reparar el abuso es la conversión de los contratos temporales abusivos en contratos fijos. Esto se aplica incluso cuando las disposiciones constitucionales nacionales exigen procesos selectivos para acceder a empleos públicos, dado el principio de primacía del derecho comunitario.
2. **Ineficiencia de indemnizaciones:** Las indemnizaciones económicas, sin medidas adicionales, no cumplen con los requisitos de efectividad, proporcionalidad y disuasión establecidos por la normativa comunitaria.
3. **Prevención del abuso:** Se requiere que los Estados miembros, - entre ellos España-, implementen medidas claras y efectivas para garantizar que las relaciones laborales temporales no sean prolongadas indebidamente y que las plazas sean cubiertas en los plazos previstos.
4. **Incompatibilidad de procesos de consolidación:** La posterior convocatoria de procesos selectivos no exime a las administraciones de su responsabilidad ni repara el abuso ya sufrido por los trabajadores afectados.

En definitiva, esta sentencia del TJUE refuerza el papel del derecho comunitario como garante de los derechos laborales frente a las prácticas abusivas en el sector público, marcando un hito en la lucha contra la temporalidad abusiva y destacando la necesidad de adoptar medidas efectivas y disuasorias que prevengan la precarización. Asimismo, obliga a los tribunales nacionales a reinterpretar la legislación interna conforme a las disposiciones europeas, dejando claro que las normas comunitarias prevalecen sobre las nacionales en caso de conflicto.

El fallo no solo consolida la estabilidad laboral como un derecho fundamental, sino que también exige a los Estados miembros una aplicación rigurosa de las disposiciones comunitarias para evitar la perpetuación de situaciones de abuso en sus Administraciones

públicas. De este modo, establece un criterio inequívoco para garantizar la plena efectividad de los derechos laborales en toda la Unión Europea.

Pero, por si lo anterior resulta escaso, en fecha de 13 de junio de 2024 el TJUE⁴ vuelve a pronunciarse, y esta vez, parece ser que mucho más contundente. Se ocupa ahora, de los abusos en la contratación temporal en el sector público, específicamente en la Generalitat de Cataluña. La decisión enmarca los asuntos acumulados C-331/22 Y C-332/222, originados por las cuestiones prejudiciales que plantea el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm.17 de Barcelona, mediante Autos de 6 y 12 de mayo de 2022.

Lo anterior, trae causa en las demandas presentadas por varios funcionarios interinos que habían ocupado de manera ininterrumpida puestos en la Administración pública catalana durante años, mediante sucesivos contratos temporales. Los mismos, alegaron que estas contrataciones perturbaban una situación de precariedad laboral y constituían un abuso contrario a la Directiva 1999/70 CE y el Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada.

Son dos los aspectos fundamentales sobre los que gira el caso, de un lado la falta de medidas efectivas en el ordenamiento español para sancionar y prevenir el abuso de contratos temporales sucesivos. De otro, la compatibilidad de la Ley 20/2021⁵, que regula procesos selectivos de estabilización, con el derecho comunitario.

Habida cuenta de lo anterior, el Juzgado remitente plantea varias cuestiones prejudiciales entre ellas:

- i) **Compatibilidad de la Ley 20/2021 con la Directiva 1999/70/CE:** Se cuestiona si las medidas previstas en la ley española, como indemnizaciones limitadas y procesos selectivos, cumplen con los requisitos de sanción y prevención exigidos por la normativa comunitaria.

⁴ Disponible para su consulta en:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=287063&pageIndex=0&doclang=es&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=2479933>

⁵ Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público. Véase en: <https://www.boe.es/boe/dias/2021/12/29/pdfs/BOE-A-2021-21651.pdf>

ii) **Transformación de relaciones laborales temporales en indefinidas:** Se solicita aclaración sobre si la falta de una medida sancionadora efectiva, como la conversión a contrato fijo, infringe el Acuerdo Marco.

iii) **Interpretación del principio de primacía del derecho de la UE:** Se analiza si los órganos judiciales nacionales deben aplicar directamente las disposiciones comunitarias cuando las leyes internas no garantizan la prevención de abusos.

En su contestación, el Tribunal reafirma que los Estados miembros deben adoptar medidas efectivas y disuasorias para prevenir el abuso de los contratos temporales sucesivos, conforme a la cláusula 5 del Acuerdo Marco. En este sentido, considera que la legislación española es insuficiente, ya que la Ley 20/2021 no establece sanciones adecuadas para evitar el abuso, y la indemnización limitada a 20 días por año trabajado, junto con los procesos selectivos, no cumplen con los principios de proporcionalidad, efectividad y disuasión establecidos en la normativa europea. Además, subraya que la conversión de los contratos temporales abusivos en contratos fijos es la única medida que garantiza la efectividad de la normativa comunitaria, especialmente cuando no se convocan los procesos selectivos dentro de los plazos legales. Y, finalmente, recuerda que los jueces nacionales están obligados a interpretar las leyes internas en consonancia con el derecho de la Unión, y, en caso de conflicto, deben aplicar directamente las normas comunitarias.

De este modo, la sentencia refuerza la obligación de los Estados miembros de implementar mecanismos eficaces para evitar la precarización laboral en el sector público, estableciendo que medidas insuficientes como las contempladas en la Ley 20/2021 perpetúan el abuso y contravienen los principios de la Directiva 1999/70/CE. Además, consolida el principio de primacía del derecho de la Unión, obligando a los tribunales nacionales a garantizar la efectividad de las normas europeas, incluso cuando esto implique no aplicar la legislación interna que resulte contraria. Con esta decisión, el TJUE refuerza la lucha contra el abuso de la temporalidad en el sector público, exigiendo medidas concretas y efectivas que aseguren la estabilidad laboral y la prevención de irregularidades, al mismo tiempo que obliga a los Estados miembros a alinear sus legislaciones internas con el marco normativo europeo, destacando la conversión de

contratos temporales abusivos en relaciones fijas como medida indispensable para salvaguardar los derechos laborales.

IV. EL ESCENARIO NACIONAL

Llegados a este punto, cabe entonces analizar qué impacto han producido estas decisiones en nuestro sistema de empleo público y, en consecuencia, qué es lo que se espera ahora del mismo. Las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) de 22 de febrero y 13 de junio de 2024 han supuesto un antes y un después en la interpretación del abuso de la temporalidad en el empleo público en España. Estas decisiones han puesto de manifiesto que las disposiciones nacionales vigentes no solo son insuficientes para prevenir dicho abuso, sino que también contravienen principios fundamentales del derecho comunitario, como la igualdad, la estabilidad en el empleo y la prohibición de discriminación establecida en el artículo 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

En ambas, el TJUE ha cuestionado de manera clara los mecanismos españoles diseñados para abordar el uso abusivo de contratos temporales en la Administración pública. La Ley 20/2021, que introdujo procesos de estabilización de empleo para personal temporal, ha sido juzgada como insuficiente y poco disuasoria. En muchos casos, estos procesos no se llevan a cabo dentro de los plazos establecidos, prolongando de manera indefinida la situación precaria de los interinos. Un incumplimiento normativo que, no solo perpetúa el abuso de la temporalidad, sino que además desatiende las exigencias de la cláusula 5 de la Directiva 1999/70/CE, cuyo objetivo es prevenir y sancionar el uso excesivo de contratos temporales.

Ya se ha señalado, en su sentencia de 22 de febrero de 2024, el TJUE subrayó que las medidas actuales, como la simple indemnización económica por cese o la promesa de procesos selectivos futuros, no son mecanismos efectivos para erradicar el abuso. Estas medidas no garantizan estabilidad laboral ni reparan adecuadamente el daño sufrido por los interinos. Además, el TJUE destacó que las normas españolas, como la Ley de Presupuestos de 2018, presentan ambigüedades que dificultan su aplicación práctica y carecen de elementos de sanción efectivos, como los previstos en otras jurisdicciones europeas.

Por su parte, la sentencia de 13 de junio de 2024 reafirmó que el abuso en el uso de relaciones temporales se produce cuando las administraciones públicas no cumplen los plazos para convertir plazas ocupadas temporalmente en plazas permanentes. En este contexto, la conversión automática de contratos temporales en relaciones laborales fijas, como medida sancionadora y preventiva, ha sido respaldada como una solución adecuada que respeta los principios de proporcionalidad y reparación íntegra del perjuicio sufrido por los trabajadores.

El impacto de estas sentencias en el sistema público español es profundo. En primer lugar, obligan a una reconfiguración de las políticas nacionales para adaptarlas al marco comunitario. Esto incluye la necesidad de garantizar que las plazas vacantes ocupadas por interinos sean cubiertas por funcionarios fijos en los plazos establecidos por el artículo 10 del TREBEP, evitando así la perpetuación de relaciones laborales temporales abusivas. Además, se plantea la obligación de modificar la jurisprudencia nacional, incluso en el caso de que esta se base en interpretaciones constitucionales, si tales interpretaciones resultan incompatibles con los objetivos de la Directiva.

A partir de estas decisiones, se espera que el sistema de empleo público español tome medidas concretas para erradicar el abuso de la temporalidad. Entre las acciones previstas destaca la conversión automática de las relaciones laborales abusivas en contratos fijos, siempre que esto no implique una interpretación *contra legem* del derecho interno. Esta medida, además de proteger a los trabajadores, garantiza la plena eficacia del derecho comunitario.

En última instancia, estas sentencias exigen un cambio estructural en el empleo público. No se trata únicamente de cumplir con el Derecho Europeo, sino de transformar la gestión de los recursos humanos en las administraciones públicas para garantizar una mayor estabilidad, equidad y eficacia. Este cambio es esencial no solo para proteger a los interinos que han sido víctimas de abusos, sino también para fortalecer la confianza en el sistema público y asegurar que las normas europeas se apliquen de manera efectiva y uniforme en todo el territorio español.

V. CONCLUSIONES

Las decisiones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) de 2024 han subrayado la necesidad de transformar profundamente el modelo de empleo público español. Estas sentencias no solo destacan las deficiencias de las normativas nacionales para prevenir y sancionar el abuso de la temporalidad, sino que también trazan una hoja de ruta clara para garantizar los derechos laborales y la estabilidad en el sector público.

A partir de esta jurisprudencia, se derivan las siguientes conclusiones clave, que invitan a una reflexión sobre el futuro del empleo público en España y su alineación con los principios del derecho comunitario:

1. **La primacía del derecho comunitario como garantía de los derechos laborales**

Las sentencias del TJUE reafirman el principio de que el Derecho Europeo prevalece sobre las normativas internas, obligando a los tribunales nacionales a aplicar directamente las disposiciones comunitarias cuando las leyes nacionales sean incompatibles. Este principio no solo refuerza la jerarquía normativa en el contexto de la Unión Europea, sino que también exige a España adaptar su legislación y jurisprudencia a los objetivos de la Directiva 1999/70/CE. La primacía del derecho comunitario garantiza que los abusos laborales en el sector público no queden impunes, aun cuando existan restricciones o interpretaciones constitucionales nacionales que puedan dificultar su aplicación.

2. **Inadecuación de las medidas nacionales para prevenir la temporalidad abusiva**

Las herramientas legislativas actuales en España, como la Ley 20/2021, han sido calificadas por el TJUE como insuficientes y poco disuasorias. En muchos casos, los procesos de estabilización de empleo no se llevan a cabo dentro de los plazos legales, perpetuando la precariedad laboral de miles de interinos. Las indemnizaciones económicas tasadas, previstas como una forma de reparación, tampoco cumplen con los principios de proporcionalidad y efectividad exigidos por el derecho comunitario, evidenciando una falta de compromiso estructural con la protección de los derechos laborales.

3. Conversión de relaciones temporales en contratos fijos como medida reparadora

Ha sido quizás el punto más criticado de estos pronunciamientos, el TJUE ha señalado que la conversión automática de contratos temporales abusivos en relaciones laborales fijas es la única medida adecuada para garantizar la reparación íntegra del daño sufrido por los trabajadores y prevenir futuros abusos. Un mecanismo que considera esencial para cumplir con los principios de estabilidad y seguridad laboral en el sector público, además de constituir una sanción efectiva y disuasoria contra las administraciones que han recurrido de manera sistemática al abuso de la temporalidad, pero que hasta la fecha y en consonancia con los pronunciamientos de nuestro Tribunal Supremo, deberá de esperar.

4. La necesidad de un cambio estructural en la gestión del empleo público

Se evidencia la urgencia de reformar el modelo de empleo público español, asegurando que la figura del interino se utilice exclusivamente en los casos excepcionales previstos por la normativa y por periodos de tiempo limitados. Este cambio estructural implica la creación de procesos selectivos eficaces, ágiles y transparentes, así como la implementación de mecanismos que garanticen que las plazas vacantes sean cubiertas de manera definitiva en los plazos establecidos. Solo mediante una reorganización integral de las políticas de recursos humanos en el sector público será posible cumplir con las exigencias comunitarias y reducir la dependencia del empleo interino.

5. Consolidación de los derechos laborales y la estabilidad como principio rector

La jurisprudencia del TJUE refuerza la idea de que la estabilidad laboral no es solo un beneficio individual, sino un derecho fundamental que debe ser garantizado por los Estados miembros. Las decisiones de 2024 consolidan un marco normativo en el que las prácticas abusivas, como el uso excesivo de contratos temporales, son inaceptables y deben ser sancionadas de manera efectiva. Este enfoque subraya la importancia de evitar la discriminación y precarización del personal interino frente a los funcionarios de carrera, fomentando un sistema de empleo público más justo y equitativo.

En definitiva, estas sentencias del TJUE representan un punto de inflexión para el modelo de empleo público en España. Ahora, el desafío no radica únicamente en cumplir con las normativas europeas, sino en transformar un sistema que hasta ahora ha favorecido la temporalidad y la precarización, hacia otro que garantice la estabilidad, la eficacia y el respeto a los principios fundamentales del derecho comunitario. El camino trazado por estas decisiones obliga a España a replantear sus políticas laborales públicas, asegurando que las prácticas abusivas del pasado den paso a un modelo de gestión basado en la equidad y la sostenibilidad laboral.