

**Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes
para la reducción de la temporalidad en el empleo público**
[BOE-A-2021-21651]

En virtud del art. 103 [Constitución Española](#) por el que se proclama el principio de eficacia de la actividad de la Administración Pública, que debe servir a los intereses generales con objetividad e imparcialidad, así como de los arts. 23.2 y 103.3 CE, por el que se proclaman los principios de mérito y capacidad en el acceso al empleo público, se lleva a cabo esta modificación 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](#), (en adelante TREBEP) con el fin de reducir la temporalidad en el empleo público y con ello reforzar o garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales citados.

La reforma que se aborda en esta [Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público](#), también se desarrolla en consonancia con las demandas dinámicas y cada vez mayores por parte de los ciudadanos en lo que tiene que ver con la calidad en la prestación de servicios públicos de diverso tipo, para lo cual se hace imprescindible contar con un correcto marco regulatorio, previsible y adaptado a las transformaciones económicas y socio-demográficas que permita la configuración de una política de recursos humanos en el ámbito de las Administraciones Públicas eficiente y eficaz. En este sentido, un enemigo claro de esa eficiencia en la prestación de los servicios públicos es la excesiva temporalidad en el empleo público que, en algunas administraciones, de acuerdo con el preámbulo de esta ley, ha alcanzado cotas del cincuenta por ciento de la plantilla. Así mismo, también se señala que alrededor del treinta por ciento de los empleados públicos en nuestro país ha tenido una relación laboral temporal con la Administración Pública en algún momento de su carrera profesional.

Así las cosas, aunque se ha venido limitando a través de diferentes preceptos la temporalidad de los empleados públicos, reduciéndose la contratación de personal funcionario interino o personal laboral temporal a supuestos de estricta necesidad y excepcionales y por un tiempo determinado, en la práctica se ha producido un abuso de la contratación temporal, en parte motivada, aunque no de forma exclusiva, por las restricciones presupuestarias de los años 2012-2016 que han impedido la consolidación de determinadas plazas estructurales, cuando seguían existiendo necesidades de personal, por lo que se recurría a los instrumentos temporales disponibles con demasiada asiduidad. Así mismo, no ha existido una regularidad en las convocatorias de empleo público, ni tampoco se ha generado una planificación estratégica amplia de dotación de personal en las Administraciones Públicas en los últimos años, lo que

ha redundado en una reducción de los procesos de selección para cubrir vacantes con carácter definitivo. Todo ello se une a una excesiva dilación en la convocatoria de procesos de selección resultado de una ineficiente gestión o falta de planificación, como apuntábamos, lo que ha derivado irremediablemente en un uso recurrente de la contratación de personal laboral temporal y en un nombramiento excesivo (y por más tiempo del debido) de personal interino.

Así, se retoman, y sirven de inspiración para esta reforma, las recomendaciones recogidas en el Acuerdo Marco de la CES, la UNICE y el CEEP ([Directiva 1999/70 CE, del Consejo, de 28 de junio de 1999](#)). En virtud de estas, se establece una clara preeminencia de la contratación indefinida y se fijan dos objetivos clave: mejorar las condiciones de los empleos de carácter temporal y generar un marco jurídico claro y objetivo que impida un uso abusivo de la contratación temporal. De tal manera que en su cláusula cuarta se recoge la equiparación en términos de derechos básicos entre el personal fijo y el personal temporal tomando como base el principio de no discriminación, sin perjuicio de las correspondientes diferencias de régimen jurídico derivadas de su consideración como funcionario o personal en régimen laboral.

Igualmente, en la cláusula quinta de este Acuerdo se señalan medidas para evitar el abuso de la contratación temporal (sin efecto directo), por la que se insta a los Estados miembros a tomar medidas al respecto. La jurisprudencia del TJUE ha señalado que, en el caso español, no cabe la transformación directa y automática de personal laboral en personal funcionario o con vinculación permanente porque se violarían los principios constitucionales básicos aplicables en el acceso al empleo público: igualdad, mérito y capacidad. De ahí que en las modificaciones que vamos a comentar se aborden otra serie de medidas que permitan reducir la temporalidad actual, prevenir la futura y siempre garantizar los principios constitucionales en lo que el acceso a la función pública se refiere. Además, estas cuestiones se han incluido en el [Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia \(PRTR\)](#), evaluado de manera positiva por la Comisión Europea ([Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo de 22 de junio de 2021](#)) en el componente 11 sobre la Modernización de las Administraciones Públicas.

Así, el objetivo general de esta reforma es que la tasa de temporalidad en las Administraciones Públicas se sitúe por debajo del 8 % de media en el conjunto de las mismas, y, como decíamos, se basa en tres ejes: la implementación de medidas inmediatas que permitan reducir esa tasa en los empleos actuales; medidas para prevenir estas situaciones en el futuro, y, en caso de producirse, sancionarlas, y la creación de herramientas que permitan una mayor planificación de la política de recursos humanos y una mejor gestión, más eficiente, de los mismos.

De esta manera, los principales principios que rigen esta reforma son los de apuesta por lo público, en primer lugar, reforzando el marco jurídico para que las Administraciones Públicas continúen prestando servicios de calidad; profesionalizar aún más el cuerpo de empleados públicos existente, potenciando el funcionariado de carrera y limitando, concretando y determinando de forma específica los supuestos en los que puede recurrirse a personal temporal, sea personal laboral temporal o personal interino

(para el cual también se pretende concretar aún más su régimen jurídico). A todo ello se suman una serie de medidas en materia de sanciones o de asunción de responsabilidades por parte de las Administraciones Públicas cuando se incumplan algunos de los preceptos que nos disponemos a detallar.

Por un lado, se pretende reforzar la naturaleza temporal del personal interino, clarificar los procedimientos de acceso y las causas de cese e implementar un régimen de responsabilidades proporcionado. Para ello, el artículo 1. Uno de esta Ley incluye una modificación del artículo 10 TREBEP, por el cual en su apartado primero se establece un límite temporal de duración de esta relación laboral. Así, se determina un máximo de tres años de duración cuando no haya sido posible su cobertura por funcionarios de carrera, la sustitución por el tiempo necesario cuando se trate de nombramiento por sustitución, un máximo de tres años cuando se trate de cobertura de programas temporales (ampliable a doce meses) y un máximo de nueve meses en el caso de acumulación o exceso de tareas.

Igualmente, en el apartado segundo del artículo 10 se recoge que, en cuanto a los procedimientos de selección, el proceso de selección de personal funcionario interino debe realizarse en atención a la celeridad y publicidad necesaria para esta contratación «de urgencia» alejándose de algunas previsiones únicamente aplicables a los procesos de selección de personal funcionario de carrera. También se señala que el nombramiento como funcionario interino no determina el reconocimiento como funcionario de carrera, como es lógico. Además, se concretan cuáles son las causas de terminación de la relación laboral del personal interino, más allá de las previstas en el art. 63 TREBEP, sin que genere derecho a compensación económica. Estas son:

- 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) Por la finalización de la causa que dio lugar a su nombramiento.

Así mismo, se establece que las plazas vacantes ocupadas por personal interino deben cubrirse mediante los mecanismos clásicos de movilidad o previsión contemplados en cada Administración Pública, teniendo preeminencia la cobertura por parte de personal funcionario de carrera. En este sentido, si no se cumpliera con esa cobertura, la plaza solo podrá ser cubierta por personal funcionario de carrera y, en casos excepcionales, por otro personal interino cuando el proceso de selección quede desierto. El límite temporal, como hemos señalado, es de tres años con carácter general, plazo que puede ampliarse hasta que se produzca la resolución de la convocatoria de la plaza correspondiente, siempre que esta se produjera antes de que finalizara el periodo temporal de tres años (de acuerdo con los plazos previstos en el art. 70 TREBEP).

Por otro lado, el artículo 1. Dos de esta Ley añade un nuevo apartado (3) al artículo 11 del TREBEP en relación con el personal laboral. Establece los principios que rigen su acceso al empleo público (publicidad, igualdad, mérito, capacidad y celeridad) y se

señala que su contratación atenderá a razones exclusivas, y así justificadas, de necesidad y urgencia.

Así mismo, el artículo 1. Tres de esta Ley incorpora una nueva Disposición adicional decimoséptima en el TREBEP por la cual se recoge un régimen de responsabilidades en caso de incumplimiento de las medidas enunciadas en el art. 10 y 11 del TREBEP. De este modo, se remite a las medidas que procedan de acuerdo con la normativa de cada Administración Pública, partiéndose de una cuestión clave: será nula de pleno derecho toda actuación que incumpla los plazos máximos de permanencia reflejados (de forma directa o indirecta), sea a través de pacto, acto, disposición reglamentaria o acuerdo o mediante cualquier medida necesaria para darle cumplimiento. Además, se refleja una compensación económica para el personal laboral al finalizar su vinculación contractual, en el caso de que se incumplan los plazos previstos (salvo, evidentemente, despido por causas disciplinarias o renuncia voluntaria), sin perjuicio de las posibles responsabilidades que puedan recaer sobre la Administración Pública.

Por su parte, el artículo 2 de esta ley establece una medida complementaria por la cual se produce la ampliación de los procesos de estabilización de empleo temporal que «incluirá las plazas de naturaleza estructural que, estén o no dentro de las relaciones de puesto de trabajo, plantillas u otra forma de organización de recursos humanos que estén contempladas en las distintas Administraciones públicas, y estando dotadas presupuestariamente, hayan estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2020». Se prevé el sistema de elección de concurso-oposición para la estabilización de estas plazas, con una valoración del cuarenta por ciento en la fase de concurso respecto a la puntuación final (se valorará especial y mayoritariamente la experiencia), contemplándose la posibilidad de que no sean eliminatorios los ejercicios de la fase de oposición (en el marco de la negociación colectiva del art. 37.1.c) TREBEP). Así mismo, se establecen determinados límites temporales en el proceso de estabilización de tal manera que se deben aprobar y publicar las convocatorias antes del 31 de diciembre de 2022 y los procesos de selección deben finalizar antes del 31 de diciembre de 2024. Igualmente, se recoge una compensación económica para el personal laboral temporal o el personal funcionario interino que no supere el proceso selectivo de estabilización.

A continuación, la Disposición adicional primera de esta ley atiende a la especial realidad de los municipios no considerados de gran tamaño, en cuanto a la gestión material de la selección de su personal funcionario de carrera, personal funcionario interino o personal laboral temporal, para lo cual se permite que deriven su gestión a entidades locales supramunicipales, con mayor capacidad para llevar a cabo las convocatorias correspondientes. A estos efectos, y solo para lo que tiene que ver con los procesos de estabilización de empleo, será de aplicación lo establecido en el art. 2 de esta norma y no serán aplicables los arts. 8 y 9 del [Real Decreto 896/1991, de 7 de junio](#).

Añadido a lo anterior, en la Disposición adicional segunda de esta ley se establece que el Ministerio de Hacienda y Función Pública llevará a cabo un informe anual que se encargará del seguimiento de la tasa de temporalidad, además de una serie de medidas incluidas en la Disposición adicional tercera por las cuales las Administraciones

Públicas podrán contratar personal interino en plazas vacantes como consecuencia de jubilación y en las plazas de necesaria y urgente cobertura, siempre que no computen en la tasa de reposición correspondiente. Dichas vacantes ocupadas por interinos deberán incluirse en la oferta de empleo público del año en curso o en la del año siguiente, si no fuera posible lo primero.

Así mismo, se impone, en la Disposición adicional cuarta, el cumplimiento de los plazos fijados a todas las Administraciones Públicas en la ejecución de los procesos de consolidación y selección de personal para lo cual se insta a que lleven a cabo medidas en el ámbito de la digitalización, reducción de plazos, acumulación de pruebas, etc., dedicándose, por su parte, la Disposición adicional quinta a establecer una serie de particularidades en relación a la estabilización de empleo temporal del personal investigador.

De contenido especialmente relevante es la Disposición adicional sexta, que prevé que se convoquen, de forma excepcional, ex arts. 61.6 y 7 TREBEP, a través del sistema de concurso, las plazas que hayan sido ocupadas de forma ininterrumpida con carácter temporal previamente al 1 de enero de 2016. Estos procesos, que solo se realizarán una vez (y siempre que se reúnan los requisitos del art. 2.1), podrán negociarse en el ámbito territorial que corresponda. Como vemos, en este caso se exceptúa el cumplimiento estricto del principio de igualdad en el acceso al empleo público (art. 23.2 de la Constitución), cuestión que el TC considera que únicamente puede producirse por razones objetivas y excepcionales, en una única ocasión y siempre que esta opción aparezca recogida en una norma con rango legal (STC 12/1999, de 11 de febrero).

Finalmente, la Disposición adicional séptima recoge que se extenderán todas estas medidas a los procesos de estabilización que se produzcan en las entidades públicas empresariales, fundaciones del sector público, consorcios y sociedades mercantiles públicas, teniendo presente su normativa específica. La Disposición adicional octava impone que los procesos de la Disposición adicional sexta deben incluir entre sus convocatorias aquellas vacantes estructurales ocupadas de forma temporal con fecha anterior a 1 de enero de 2016 y la Disposición adicional décima se refiere a la aplicación particular de esta norma a la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra. Así mismo, la Disposición transitoria segunda se encarga de la delimitación temporal de la aplicación de esta modificación en el TREBEP, es decir, será aplicable a todo el personal temporal nombrado o contratado con posterioridad a la entrada en vigor y la Disposición final segunda mantiene en vigor la Disposición final segunda del [Real Decreto-Ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público](#) (personal docente y personal estatutario equivalente de los servicios de salud).

Paula M.^a TOMÉ DOMÍNGUEZ
Personal Investigador en Formación (FPU)
Área de Derecho Administrativo de la Universidad de Salamanca
paulatomedom@usal.es