

LA FUNCIÓN PÚBLICA LOCAL
TRAS LA LEY 20/2021
DE REDUCCIÓN DE LA TEMPORALIDAD

OTROS TITULOS DE LA MISMA COLECCIÓN:

99. **Aproximación al nuevo procedimiento administrativo común de la Ley 39/2015: reflexiones y claves para su aplicación**
MARÍA JESÚS GALLARDO CASTILLO (Dir.)
100. **La Ley 10/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y las Administraciones Locales**
HUMBERTO GOSÁLBEZ PEQUEÑO (Dir.)
101. **Singularidades del poder tributario local y gravamen fiscal sobre las Entidades locales.**
MARIA JOSÉ FERNÁNDEZ PAVEZ (Dir.)
102. **Compliance en la Administración Pública: dificultades y propuestas.**
CONCEPCIÓN CAMPOS ACUÑA
103. **Nuevos enfoques en la gestión de los servicios públicos locales.**
VALENTIN MERINO ESTRADA y PILAR ORTEGA JIMÉNEZ.
104. **Planificación, fomento y gestión del turismo por las entidades locales.**
HUMBERTO GOSÁLBEZ PEQUEÑO (Dir.)
105. **Vademécum práctico sobre derecho de la Unión Europea.**
JAIME PINTOS SANTIAGO
106. **Contaminación Acústica. Gestión del ruido por las Corporaciones Locales. Aspectos jurídicos, técnicos y sanitarios.**
JAIME GALBARRO MUÑOZ, JOAQUÍN HERRERA DEL REY, ANTONIO PEIDRO CUADROS, JOSE LUIS RODRÍGUEZ LAÍNZ
107. **Planificación en entidades locales. Desde la planificación estratégica a la implementación de proyectos.**
PATRICIA MOLINA HERNÁNDEZ
108. **Derecho del patrimonio histórico y cultural. Gestión estatal, autonómica y local.**
JAVIER BERMÚDEZ SÁNCHEZ
109. **Reflexiones en torno a la figura del Directivo Público Local.**
GUSTAVO GARCÍA-VILLANOVA ZURITA
110. **El funcionamiento de los Órganos Colegiados Locales**
FERNANDO GÓMEZ GARRIDO y GUILLERMO LAGO NÚÑEZ
111. **Praxis sobre protección de datos en las Entidades Locales**
CAROLINA GOÑI MURUZÁBAL, LOURDES OROZ VALENCIA
112. **Los bienes de las Corporaciones Locales. Origen, evolución y regulación actual.**
ESTEBAN CORRAL GARCÍA
113. **La gestión de los ingresos en las entidades locales**
ISIDRO VALENZUELA VILLARRUBIA
114. **La gestión de los fondos europeos de recuperación por las entidades locales**
RICARDO RIVERO ORTEGA y VALENTÍN MERINO ESTRADA
115. **La gestión digital no presencial en las entidades locales: teletrabajo y órganos colegiados electrónicos.**
RUBÉN MARTÍNEZ GUTIÉRREZ y JORGE FONDEVILA ANTOLÍN
116. **La Nueva Gestión Pública en la década 2030 (3raNGP) en las Administraciones locales.**
FERNANDO MONAR RUBIA y RODRIGO MARTIN CASTAÑO

LA FUNCIÓN PÚBLICA LOCAL
TRAS LA LEY 20/2021 DE REDUCCIÓN
DE LA TEMPORALIDAD

EL EMPLEO PÚBLICO TEMPORAL EN EL SECTOR
PÚBLICO LOCAL Y LOS PROCESOS DE ESTABILIZACIÓN

XAVIER BOLTAINA BOSCH

*Profesor de los Estudios de Derecho y Ciencia Política
Universitat Oberta de Catalunya*



CEMCI

GRANADA, 2022

© Autor
© CEMCI Publicaciones
Plaza Mariana Pineda, 8. 18009-Granada
www.cemci.org
publicaciones@cemci.org

ISBN: 978-84-16219-52-0
Depósito legal: GR 1844-2022

Impreso: Imprenta Diputación de Granada
Impreso en España - Printed in Spain

El editor no se hace responsable de las opiniones expresadas por
sus colaboradores

ÍNDICE

ABREVIATURAS	15
PRESENTACION	21
INTRODUCCIÓN	23
PRIMERA PARTE. EL PERSONAL TEMPORAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN Y EL SECTOR PÚBLICO LOCAL	35
CAPÍTULO PRIMERO. TIPOLOGÍA DE EMPLEADOS PÚBLICOS LOCALES Y TEMPORALIDAD	37
1. Planteamiento preliminar	37
2. <i>La problemática de la temporalidad en el empleo público español. Especial referencia al ámbito local</i>	44
CAPÍTULO SEGUNDO. FUNCIONARIOS DE CARRERA Y FUNCIONARIOS INTERINOS EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL TRAS LA LEY 20/2021 DE 28 DE DICIEMBRE	53
1. <i>El funcionario de carrera</i>	53
2. <i>El funcionario interino: concepto</i>	61

3. Clases de funcionarios interinos en la Administración local tras la ley 20/2021. Del EBEP de 2007 al texto consolidado de 2021	66
4. La interinidad funcional por la existencia de plaza vacante: el nuevo art.10.1.a EBEP tras la reforma de 2021 ...	79
5. Las causas de cese de los funcionarios interinos en las entidades locales: su interrelación con la causalización de su nombramiento.....	90
6. El funcionario interino “estable” o de “larga duración”	94
7. El régimen jurídico de los funcionarios interinos tras la reforma de 2021: elementos específicos en la gestión de los recursos humanos en la Administración local.....	102
 CAPÍTULO TERCERO. EL PERSONAL LABORAL TEMPORAL TRAS LA LEY 20/2021 DE 28 DE DICIEMBRE Y EL REAL DECRETO-LEY 32/2021 DE 28 DE DICIEMBRE.....	
1. La laboralización de las Administraciones locales. De la previsión legal a la realidad del sector público	117
2. Los trabajadores en el Estatuto Básico del Empleado Público	123
3. El concepto de personal laboral tras las reformas de 2021: una relación laboral de empleo público.....	130
4. La selección del personal laboral tras la Ley 20/2021	135
 CAPÍTULO CUARTO. LA NUEVA DISPOSICIÓN ADICIONAL 17ª EBEP. EL CONTROL DE LA PROLONGACIÓN NO JUSTIFICADA DEL VÍNCULO TEMPORAL.....	
143	
 CAPÍTULO QUINTO. LA DISPOSICIÓN ADICIONAL TERCERA DE LA LEY 20/2021 Y LA DISPOSICIÓN ADICIONAL CUARTA DEL RD-LEY 32/2021. ELEMENTOS ESPECÍFICOS DE LAS REFORMAS DEL 2021.....	
151	
1. Introducción. La disposición adicional tercera y las medidas de seguimiento.....	151

2. El nombramiento de “personal interino” para cubrir plazas vacantes por jubilación.....	152
3. El nombramiento de personal de “necesaria y urgente cobertura” que no compute como tasa de reposición de efectivos.....	155
4. ¿La recuperación parcial del artículo 10.4 del EBEP?	160

SEGUNDA PARTE. LOS PROCESOS DE ESTABILIZACIÓN DE LA LEY 20/2021 DE 28 DE DICIEMBRE: CONSTITUCIONALIDAD, PLAZAS Y FINALIDAD DE LA NORMA 165

CAPÍTULO PRIMERO. LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS PROCESOS DE ESTABILIZACIÓN. ITINERARIO DESDE EL EBEP A LA LEY 20/2021 167

1. Introducción: la constitucionalidad de los procesos de consolidación y estabilización	167
2. Los antecedentes: del EBEP a la Ley 20/2021 de 28 de diciembre	172
3. La “consolidación” del empleo temporal de la disposición transitoria cuarta del EBEP de 2005 (y texto refundido de 2015). Texto consolidado a 2022.....	175
4. La “estabilización” del empleo temporal del art.19.uno.6 de la Ley 3/2017 de PGE para 2017.....	182
5. La “estabilización” del empleo temporal del art.19.uno.9 de la Ley 6/2018 de PGE para 2018.....	185
6. Las medidas de prórroga de los plazos de los procesos de estabilización de las leyes de 2017 y 2018.....	188
7. La modificación de la tasa de la Ley 3/2017.....	190
8. Las Ofertas de estabilización de 2017 y 2018 versus el proceso de estabilización de la Ley 20/2021	191

CAPITULO SEGUNDO. DEL ACUERDO DE 5 DE JULIO DE 2021 Y REAL DECRETO-LEY 14/2021 DE 6 DE JULIO A LA LEY 20/2021 DE 28 DE DICIEMBRE: GÉNESIS Y PRESUPUESTOS GENERALES	193
1. <i>Introducción</i>	193
2. <i>El Acuerdo Estado-organizaciones sindicales de 5 de julio de 2021 y el RD-ley 14/2021 de 6 de julio</i>	195
3. <i>La Ley 20/2021 de 28 de diciembre de reducción de la temporalidad en el empleo público. Análisis de su justificación al amparo de la Exposición de Motivos</i>	206
CAPITULO TERCERO. LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS Y LOS PROCESOS DE ESTABILIZACIÓN	211
1. <i>El plan de ordenación de recursos humanos como instrumento de gestión del proceso de estabilización</i>	213
2. <i>El itinerario del Plan de Recursos Humanos o del Plan de estabilización</i>	217
3. <i>La Oferta de empleo público de estabilización (OEPE)</i>	220
CAPÍTULO CUARTO. LAS PLAZAS ESTRUCTURALES Y LA ESTABILIZACION	229
1. <i>Las plazas objeto de los procesos de estabilización: las plazas “estructurales”</i>	229
2. <i>Concepto de plaza estructural</i>	232
3. <i>El concepto de plaza cubierta de forma ininterrumpida</i>	240
4. <i>La estabilización del personal fijo discontinuo</i>	242
5. <i>La estabilización de los trabajadores indefinidos no fijos</i>	247
6. <i>La estabilización de los funcionarios y trabajadores a tiempo parcial</i>	259
7. <i>La estabilización en los procesos de internalización</i>	259
8. <i>La disfunción entre la plaza ocupada y las funciones desarrolladas: el ejercicio de funciones de superior grupo profesional</i>	262

CAPÍTULO QUINTO. LOS REQUISITOS DE TEMPORALIDAD EN LA COBERTURA DE PLAZAS A ESTABILIZAR	265
1. Introducción.....	265
2. El marco temporal de aplicación de la Ley 20/2021.....	267
3. El incumplimiento de los requisitos temporales de la Ley 20/2021.....	271
4. El objetivo del ocho por ciento de temporalidad	275
TERCERA PARTE. LOS PROCESOS DE ESTABILIZACIÓN DE LA LEY 20/2021 DE 28 DE DICIEMBRE: LOS PROCESOS DE SELECCIÓN	281
CAPITULO PRIMERO.- LA SINGULARIDAD DE LOS PROCESOS SELECTIVOS DE ESTABILIZACIÓN	283
CAPITULO SEGUNDO. LOS REQUISITOS AL ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO EN LA LEY 20/2021 DE 28 DE DICIEMBRE.....	291
1. <i>Los requisitos de acceso al empleo público</i>	<i>291</i>
2. <i>Requisitos accesorios: legalidad e ilegalidad</i>	<i>295</i>
3. <i>La problemática del turno de personas con discapacidad</i>	<i>302</i>
CAPITULO TERCERO. LOS SISTEMAS DE SELECCIÓN EN EL EBEP Y LA LEY 20/2021 DE 28 DE DICIEMBRE	307
1. <i>Los sistemas selectivos del personal funcionario de carrera</i>	<i>308</i>
2. <i>Los sistemas selectivos del personal laboral fijo</i>	<i>310</i>
3. <i>La oposición.....</i>	<i>314</i>
4. <i>El concurso-oposición</i>	<i>317</i>
5. <i>El concurso de méritos</i>	<i>318</i>
6. <i>Los procesos restringidos de acceso al empleo público: procesos restringidos de iure y de facto</i>	<i>319</i>

CAPÍTULO CUARTO. LA PRIMERA FÓRMULA DE ESTABILIZACIÓN: EL CONCURSO-OPOSICIÓN DEL ARTICULO 2.4 DE LA LEY 20/2021..... 325

1. *Introducción* 325
2. *Naturaleza y estructura del concurso-oposición del art.2.4 de la Ley 20/2021* 327

CAPÍTULO QUINTO. LA SEGUNDA FÓRMULA DE ESTABILIZACIÓN: EL CONCURSO DE MÉRITOS DE LAS DISPOSICIONES ADICIONALES SEXTA Y OCTAVA DE LA LEY 20/2021..... 367

1. *Introducción* 367
2. *La convocatoria de estabilización prevista en la disposición adicional sexta de la Ley 20/2021* 370
3. *La convocatoria de estabilización prevista en la disposición adicional octava de la Ley 20/2021* 372

CAPÍTULO SEXTO. EL CONCURSO DE MÉRITOS EN LA LEY 20/2021 DE 28 DE DICIEMBRE. CONSTITUCIONALIDAD, CONTENIDO, LÍMITES Y EXCESOS..... 381

1. *¿Inconstitucionalidad del concurso de méritos? Racionalidad y límites versus desviación de poder*..... 381
2. *Contenido, alcance y límites de los méritos a valorar en los procesos de estabilización* 392
3. *El concurso en el concurso-oposición del art.2.4. El concurso de las disposiciones adiciones 6ª y 8ª* 394
4. *Límites y excesos en la valoración de los méritos en la fase de concurso (concurso y concurso-oposición, arts.2.4 y DA 6ª y 8ª)*..... 395
5. *La valoración de la experiencia profesional: la clave del concurso de méritos*..... 397
6. *La valoración de méritos de los empleados temporales que accedieron sin ninguna prueba selectiva* 415

CAPITULO SÉPTIMO. PROCESOS SELECTIVOS CONVOCADOS Y PROCESOS DE ESTABILIZACIÓN: CONFLICTOS DE SUPERPOSICIÓN	423
1. Introducción	423
2. Elementos a considerar en el art.2.1 de la Ley 20/2021	424
CUARTA PARTE. OTROS ASPECTOS SUSTANCIALES Y PROCEDIMENTALES DE LA LEY 20/2021 DE 28 DE DICIEMBRE.....	433
CAPITULO PRIMERO. LAS COMPENSACIONES ECONÓMICAS EN LOS PROCESOS DE ESTABILIZACIÓN. MEDIDAS DE CONTROL PRESUPUESTARIO	435
1. La compensación económica por no superación del proceso de estabilización	435
2. La imposibilidad de incremento de plantilla y de gastos presupuestarios	443
CAPITULO SEGUNDO. LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA DE LOS PROCESOS DE ESTABILIZACIÓN.....	445
1. La negociación colectiva de los procesos selectivos en el EBEP	445
2. La negociación colectiva en la Ley 20/2021 de 28 de diciembre	447
CAPITULO TERCERO. LAS BOLSAS DE TRABAJO DERIVADAS DE LOS PROCESOS DE ESTABILIZACIÓN.....	453
CAPITULO CUARTO.- LA ARTICULACIÓN ÁGIL DE LOS PROCESOS DE ESTABILIZACIÓN	463
QUINTA PARTE. LA ESTABILIZACIÓN DE COLECTIVOS ESPECÍFICOS. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL	469
1.Introducción	471
2. Carácter general o específico del ámbito de aplicación de la Ley 20/2021	472

3. La estabilización de los funcionarios interinos de la policía local y de los cuerpos de bomberos.....	475
4. La estabilización de las plazas de habilitados de carácter nacional	487

SEXTA PARTE. LA ESTABILIZACIÓN DEL PERSONAL DEL SECTOR PÚBLICO PREVISTO EN LA DISPOSICIÓN ADICIONAL SÉPTIMA.....	491
---	------------

REFERENCIAS	503
--------------------------	------------

ABREVIATURAS

Art.	Artículo.
BOE	Boletín Oficial del Estado.
(CA)	Sala de lo contencioso-administrativo.
CCAA	Comunidades Autónomas.
CCLL	Corporaciones locales.
CE	Constitución Española.
DA	Disposición Adicional.
DD	Disposición Derogatoria.
DF	Disposición Final.

DT	Disposición Transitoria.
EBEP	Estatuto Básico del Empleado Público.
EPA	Encuesta de Población Activa.
ET	Estatuto de los Trabajadores.
FHN	Funcionario/s de habilitación de carácter nacional.
LBRL	Ley 7/1985 de 2 de abril de Bases de Régimen Local.
LEM	Ley 55/2003 del Estatuto marco del personal estatutario de los servicios de salud.
LMRFP	Ley 30/1984 de 2 de agosto de medidas para la reforma de la función pública.
LPGE	Ley de Presupuestos Generales del Estado.
OEP	Oferta de empleo público (ordinaria).
OEPE	Oferta de empleo público de estabilización.
PGE	Presupuestos Generales del Estado.

PORH	Plan de Ordenación de Recursos Humanos.
RCP	Registro Central de Personal del Ministerio de Hacienda y Función Pública.
RD	Real Decreto.
RD-Ley	Real Decreto-Ley.
rec.	Recurso.
rcud	recurso de casación para la unificación de la doctrina
RPT	Relación de Puestos de Trabajo.
SEFP	Secretaria de Estado de Función Pública.
SJCA	Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo.
SJS	Sentencia del Juzgado de lo Social.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
STS	Sentencia del Tribunal Supremo.
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia

TJUE

Tribunal de Justicia de la Unión
Europea.

TRRL

Texto Refundido de las disposiciones
Legales en materia de Régimen Local
(RD-Legislativo 781/1986 de 18 de abril)

ABREVIATURAS ESPECÍFICAS RELACIONADAS CON EL PROCESO DE ESTABILIZACION

Ley 20/2021

Ley 20/2021 de 28 de diciembre de reducción de la temporalidad en el empleo público.

OSEFP'22

Resolución de la Secretaria de Estado de Función de Pública de 1 de abril de 2022 por la que se aprueban "orientaciones" para la aplicación de la Ley 20/2021 de reducción de la temporalidad.

RD-LEY 32/2021

Real Decreto-Ley 32/2021 de 28 de diciembre de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo.

PRESENTACIÓN

Al redactar estas líneas nos encontramos en el último trimestre del año, dando por cumplidos la mayoría de los objetivos y actividades programadas y con el punto de mira puesto en el próximo año 2023, en el que esperamos desarrollar un Plan General de Acción con el que se pretende volver a la normalidad en cuanto a organización y funcionamiento del Centro, así como en los servicios y actividades que se llevan a cabo, después de los cambios y adaptaciones operadas tanto a nivel interno como externo, como consecuencia del COVID 19. Como no podía ser de otra manera, es un plan esperanzador, sólido, innovador y realista, que pretende dar respuesta a las necesidades actuales que tienen nuestros usuarios prestadores de servicios en las Entidades Locales y, por lo tanto, convertirse en una herramienta sumamente útil para hacer frente a los retos que se presentan en este ámbito del sector público local.

En este contexto, presentamos una obra de gran interés y, con seguridad, de gran utilidad para la totalidad de los usuarios y colaboradores del Centro, pues toca un tema de actualidad que en estos momentos goza de protagonismo en nuestros quehaceres diarios. Se trata de un estudio sobre La función pública local tras la Ley

20/2021 de reducción de la temporalidad. El empleo público temporal en el sector público local y los procesos de estabilización.

Para la elaboración de este manual, hemos contado con la colaboración de un experto en materia, XAVIER BOLTAINA BOSCH, Profesor de los Estudios de Derecho y Ciencia Política de la Universitat Oberta de Catalunya, Doctor en Derecho y Máster en Derecho Público y Directivo Profesional en la Diputación de Barcelona.

A lo largo de sus más de veinte capítulos, agrupados en seis partes, el autor hace un excelente análisis de cómo se configura el empleo público local tras la Ley 20/2021 de 28 de diciembre de reducción de la temporalidad, así como su afectación tras la reforma laboral del 2021, llevada a cabo por el RD-ley 32/2021, como se refleja en los bloques iniciales de la obra.

A continuación, el autor pasa a desgarnar los procesos selectivos de estabilización que instituye la Ley 20/2021, junto a aspectos procedimentales de la Ley, para terminar con una parte dedicada a los colectivos específicos, como es la estabilización en la administración local.

Esperamos que este manual tenga una buena acogida y agradecemos, una vez más, al autor el magnífico trabajo realizado, así como a nuestra comunidad de usuarios, su interés las actividades que llevamos a cabo. Gracias.

CEMCI

INTRODUCCIÓN

La Ley 20/2021 de 28 de diciembre de reducción de la temporalidad en el empleo público ha sido el resultado final de un largo periplo, que se inicia, de hecho, tras el fin del franquismo y los primeros meses de la transición democrática. Esto es, en el fondo, estamos ante una Ley que pretende corregir una práctica, sistémica y consolidada, de más de cuarenta años, cual es la de cubrir las necesidades de la Administración y del sector público –en nuestro caso, del local- a través de empleo temporal y posteriormente postergar e incluso negligir la convocatoria como empleados permanentes.

Sin duda, la problemática de la temporalidad –en el sentido más amplio, funcionarios, trabajadores y otro tipo de personal, como fueron los contratos administrativos con anterioridad a la LMRFP de 1984- ha sido una constante durante todo el periodo democrático, en la fase de previa de la transición (1975-1978) pero incluso se inicia con anterioridad, como tendremos ocasión de analizar.

Esto es, el problema ha surgido, cíclica y sistemáticamente, desde el mismo final de la Guerra Civil española, hasta el punto que hemos localizado procesos de estabilización en la década de 1950, lo cual indica que la

“enfermedad” de la temporalidad en el empleo público es no sólo del momento presente, sino casi una circunstancia inserta en la propia construcción de la función pública española cuanto menos durante todo el siglo XX y por supuesto, en el XXI, del que estamos a inicios de la tercera década, si bien puede localizarse que el problema de la selección en nuestro empleo público se retrotrae incluso al siglo XIX.

La voluntad de esta monografía es analizar cómo se configura el empleo público local tras la Ley 20/2021 de 28 de diciembre de reducción de la temporalidad, aunque también la afectación que ha tenido a través de la reforma laboral del 2021, llevada a cabo por el RD-ley 32/2021. A ello especialmente dedicaremos el bloque inicial del libro (en la “primera parte”), sobre cómo se estructura la tipología de personal tras las dos leyes de 2021. Más adelante nos centraremos en los procesos selectivos de estabilización que instituye la Ley 20/2021, que durante el periodo 2022-2024 deben aprobarse y ejecutarse para alcanzar el porcentaje de un ocho por ciento de temporalidad en el empleo público español a inicios de enero de 2025.

A nuestro juicio, sin embargo, esta monografía estaría incompleta si desde un buen inicio no planteáramos el panorama del empleo público español en su visión general pero también en detalles pormenorizados, y el empleo público local en especial, objeto principal de nuestro estudio.

Si uno de los muchos déficits que se le pueden achacar a la Ley 20/2021 es que queriendo ser una ley de “*punto final*” (Jiménez Asensio dixit) es quizá sólo una ley de “*puntos suspensivos*” -también en palabras de este prestigioso constitucionalista-. No parece que esta Ley resuelva un problema centenario del empleo español y,

es más, somos capaces de prever que en cinco o diez años, la situación será idéntica o incluso quizá peor que la actual.

En el empleo público sanitario –entre otros ámbitos– tenemos las bases para tal razonamiento; la ley de estabilización del empleo del servicio nacional de salud de 2001 no ha logrado corregir los problemas¹, de tal forma que la ley de PGE de 2017 –y luego la ley de PGE de 2018– volvió de nuevo a regular un proceso y ahora la previsión aparece en la Ley 20/2021. Lo que ha sucedido en el sector sanitario se reproduce igualmente en el personal local, de administración autonómica, en gran parte también la estatal, así como en los colectivos de enseñanza no universitaria. En la práctica, quizá con la excepción de los cuerpos del subgrupo A1 y A2 de la Administración General del Estado, todas las restantes padecen el mismo mal de la temporalidad masiva.

Hay que buscar las razones de esta situación y reflexionar al respecto y para ello no hay nada mejor que una “radiografía” del empleo público español con visión general pero también luego en detalle, en cuanto a la administración local. Algunos elementos sobre los que trataremos ahora, volveremos con posterioridad, cuando analicemos la laboralización del mismo, la convocatoria de plazas laborales para estabilizar y el “vacío cósmico” de datos que suponen las entidades de la DA 7^a de la Ley, con entidades empresariales, fundaciones, consorcios y empresas, todas ellas integradas en el sector público, pero que a menudo no constan en las estadísticas y que posiblemente justifican la diferencia entre los 2,6 millones

¹ Ley 16/2001, de 21 de noviembre, por la que se establece un proceso extraordinario de consolidación y provisión de plazas de personal estatutario en las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social de los Servicios de Salud del Sistema Nacional de Salud. BOE 22-11-2001.

de empleados públicos que señala el Registro Central de Personal (RCP) del Ministerio de Hacienda y Función Pública y los 3,5 millones cifrados en la Encuesta de Población Activa (EPA)

En concreto, es preciso destacar este largo –pero no por ello innecesario– panorama a cifras del año 2022, que a continuación describimos.

1º.- Como ya hemos apuntado, el primer gran déficit de la estadística del empleo público es que las cifras del Ministerio de Hacienda y Función Pública, transcritas en el Registro Central de Personal (RCP) y la Encuesta de Población Activa (EPA) son tan dispares que impiden conocer el alcance real de la dimensión del empleo público, y aún más, de la temporalidad, aunque el análisis en detalle nos permite alcanzar algunas conclusiones, cuanto menos en grandes números.

En este sentido, el RCP, a enero de 2022, señalaba que el empleo público español se situaba en 2,7 millones de empleados², agrupando todas los ámbitos administrativos –estatal, autonómico, local y universitario–. Por el contrario, la EPA, en idéntica fecha cifraba el número de personas que trabajan en el sector público español en 3,47 millones. Una diferencia “mayor” de casi 800.000 empleados, muy posiblemente por lo que luego indicaremos, al ubicarse en el sector público que gira en torno a las Administraciones territoriales e institucionales.

² Según el RCP, a 1 de enero de 2003 lo conformaban 2,3 millones, de los cuales 547 mil eran empleados locales; en enero de 2013, la cifra ascendía a 2,54 millones, con 549 mil correspondientes a la Administración local, si bien estos habían alcanzado un pico máximo en enero de 2010, con 657 mil. A enero de 2022, se computan 2,7 millones, con casi 600 mil empleados locales.

El Ministerio, posiblemente muy consciente del sentido de esta diferencia, la justifica en base a su metodología. Así, en el informe de enero de 2022 señala que no se computan los altos cargos de las Administraciones Públicas, los cargos electos –en este caso muy correcto, porque no son empleados públicos–, el personal de los órganos constitucionales ni sus equivalentes autonómicos –un número reducido– y el personal del CNI –también de pequeño volumen–³.

Sin embargo, tampoco se incluyen en esos 2,7 millones a todo el personal de las sociedades mercantiles, consorcios, fundaciones y otros entes con dotación diferenciada del sector público del Estado, al personal del sector institucional de las Comunidades Autónomas y de la Administración local –con excepción de los Organismos Autónomos, que sí se computan–; igualmente tampoco se suman el personal en formación y prácticas, los funcionarios en la reserva y en segunda actividad o cualquier otra situación distinta a la del servicio activo. Finalmente, no se computa el personal con contratos de duración inferior a seis meses en el Estado y las Comunidades Autónomas⁴ y casi con toda seguridad, la Administración local.

Con este detalle queda claro que hay un “sector”, que es plenamente público, que no se computa pero que está compuesto por 800 mil personas, muy posiblemente en su inmensa mayoría con contrato de trabajo laboral fijo, temporal o indefinido no fijo. Diferencia mayúscula, pues las cifras habituales de un empleo público “limitado” a los

³ Sin tener en cuenta a los cargos electos, que por lógica no deben computar, este primer colectivo exclusivo posiblemente no supera los 10 o 20 mil efectivos, lo cual ciertamente no es una cifra significativa. Es en el segundo bloque de excluidos donde sí las dimensiones son muy significativas.

⁴ Informe del RCP, enero de 2022, p.52.

2,7 millones en realidad es de casi 3,5 millones, elevando por tanto no sólo la proporción del sector público en relación al privado, sino también desvirtuando cualquier cómputo en relación al número de empleados temporales de la Administración y del sector público, al cual –este último– también se le aplica la Ley 20/2021 en base a lo que dispone la DA 7ª de esta misma ley.

2º. Dado que las cifras contrastables son las del Ministerio –pese a lo que supone olvidar a 800 mil empleados del sector público– son evidentes algunas referencias que sin duda debieron –o hubieran debido– tenerse en cuenta a la hora de promulgar una Ley como la 20/2021. Más allá del referente histórico que se retrotrae cuanto menos a 1976, lo cierto es que si nos situamos exclusivamente en las dos primeras décadas del siglo XXI –aproximadamente, esto es, entre enero de 2002 y enero de 2022– debe destacar lo siguiente:

- a) La Administración del Estado representa la menor, en cifras de empleados, de las tres grandes esferas de la Administración Pública.

En primer lugar se sitúan las Comunidades Autónomas, en segundo término la Administración Local y finalmente el Estado. Aunque propiamente deberíamos afirmar que son los “sectores públicos” de las CCAA, Administración Local y del Estado, pues así lo denomina el RCP, pero con ese grave déficit que hemos indicado: la exclusión de una gran parte del sector público antes detallado, lo que implica que posiblemente la Administración local mucho más amplia de las cifras del RCP.

- b) En este sentido, debe indicarse que a enero de 2022, el sector público estatal según el RCP lo componían 513 mil empleados; el sector público de

las CCAA alcanzó los 1,6 millones y el sector público local se situaba en 592 mil.

Posiblemente es más correcto fijar que el sector de las CCAA debería reducirse a los 1,45 millones, pues el RCP les computa a las Universidades Públicas. Inclusión que sistemáticamente no nos parece correcta desde el punto de vista de la función pública, en aras de la autonomía universitaria de que gozan y que sus empleados no son autonómicos, sino funcionarios y trabajadores docentes y personal de administración y servicios funcionarios y laborales⁵.

- c) El tercer elemento a tener en cuenta es que entre enero de 2002 y enero de 2022 –dos décadas–, el personal del sector público estatal ha disminuido de 563 mil a 513 mil empleados. El descenso acontece fundamentalmente a partir de enero de 2012, con las medidas de recorte presupuestario, que lo en casi 600 mil empleados. Por ello, cuando el Estado afirma que la temporalidad no le supone un problema y que se sitúa por debajo del 8 por ciento, hay que tener en cuenta que ese “problema” en realidad se ha trasladado a las CCAA y a la Administración local.

Por el contrario, entre 2002 y 2022 el sector público autonómico ha pasado de casi 1,2 millones a 1,6 millones de empleados. Sólo entre enero de 2019 y enero de 2021, el crecimiento neto fue de 100 mil empleados.

⁵ El RCP justifica su inclusión en el ámbito autonómico en el hecho de que en julio de 2019 las Universidades se incorporan al sector público de las CCAA. Documento resumen de la evolución de personal al servicio de las Administraciones Públicas, Ministerio de Hacienda y Función Pública. En todo caso, el RCP indica que las CCAA incorporan 1,45 millones y las Universidades públicas 160 mil empleados.

Finalmente, la Administración local supone unos porcentajes en algunos supuestos difíciles de explicar. Si en el 2002 la conformaban 547 mil empleados, llegando a un pico máximo de 657 mil en 2010, cinco años más tarde (2016), se había reducido en 100 mil los efectivos, situándose en 548 mil, posiblemente fruto de los recortes presupuestarios y la expulsión de empleo temporal. Desde ese momento, se inicia una recuperación, al inicio de forma lenta -en torno a los 570 mil empleados entre 2018 y 2021- que da un salto a enero de 2022 con 592 mil. Por tanto, según el RCP el empleo público local a 2022 no ha recuperado las cifras de enero de 2007, debiendo acudir a 2006 para establecer la equivalencia de número de empleados.

- d) El cómputo total indicaría que si en enero de 2002 los empleados del sector público español se situaban en 2,3 millones, en enero de 2022 alcanzan los 2,7, siendo este año el de cifra más elevada de toda la secuencia histórica.

3º. El tercer elemento a tener en cuenta es la distribución interna de estas esferas administrativas, pues ello permite comprender donde se concentran las bolsas de temporalidad. En este sentido, no puede negarse que las CCAA, tras el traspaso a su favor del sistema educativo no universitario y sanitario, han asumido un problema que el Estado ya ha olvidado.

En este sentido, si el sector público autonómico está compuesto de 1,6 millones de efectivos -o 160 mil menos, si descontamos el personal universitario-, es evidente que la Administración "general" autonómica es la que se lleva la parte más pequeña, con 213 mil empleados, cifra que ha ido en descenso desde 2002. De hecho, más o menos

la cifra de 2022 se mantiene desde el 2013, y queda lejos de los 241 mil del 2002.

Por el contrario, la docencia no universitaria se cifra en 2022 en 588 mil empleados, si bien a enero de 2021 ascendían 610 mil. El crecimiento ha sido constante desde 2002, en que había 451 mil empleados. De la secuencia histórica, es el periodo 2016-2022 donde las cifras son más elevadas y acreditan dos consecuencias: que la educación no universitaria es uno de los grandes pilares del Estado del Bienestar que gestionan las CCAA y que la temporalidad en este colectivo es muy acusado, lo que justifica la referencia expresa que efectúa la Ley 20/2021 para su estabilización.

El siguiente sector que ha crecido en proporciones casi exponenciales es el de las instituciones sanitarias públicas -SNS, sistema nacional de salud-. Si en el 2002 lo componían 370 mil empleados -frente a los 451 mil de docencia no universitaria-, en el 2022 se alcanzan los 583 mil empleados, tras haber llegado en el 2021 a 610 mil. A 2022 se ha logrado casi la total paridad entre docencia y salud, mientras hace 20 años la relación era de 3,7 a 4,5, a favor del sistema educativo.

Ello lleva a una triple conclusión; en primer término y al igual que la docencia pública, la salud pública es el otro gran pilar del Estado del Bienestar. En segundo término, que el crecimiento en 20 años acredita que los ciudadanos españoles han prolongado su esperanza de vida lo que ha supuesto una necesidad de reforzar el sistema, pese a las graves deficiencias que acredita a día de hoy, a lo que no puede negarse el incremento de la población⁶.

⁶ Al inicio de la democracia en España (1976), la población total rondaba los 36 millones; tras el triunfo del PSOE en las elecciones de 1982, la población se cifraba ya en 38 millones. Los 40 millones se alcanzan en junio de 1997. Al

Y en tercer lugar, que las cifras de temporalidad son dramáticas, lo que ha implicado también una referencia expresa en la Ley 20/2021.

Una última referencia deseamos hacer al sistema universitario público. Las cifras del RCP fueron hasta el 2012, incorrectas, por no decir parcialmente "falsas". Se afirmaba que en 2002 había 89.000 empleados universitarios –docentes y personal de administración y servicios– que fue subiendo hasta los 1000 en 2010. En el 2012, hay un gran salto: se pasa de 100 mil a 151 mil, y en el 2022 se cifra en 160 mil. La realidad es clara: el RCP recoge en la actualidad y desde 2012 el profesorado asociado –contratados laborales temporales a tiempo parcial–, lo que antes no sucedía.

4º.- La cuarta referencia se refiere al régimen jurídico. Sobre ello volveremos al tratar el esquema del personal laboral tras el RD-ley 32/2021. Sin embargo, en las estadísticas constan tres tipologías de empleados: funcionarios de carrera, personal laboral y "*otro personal*". Este último supuesto debemos entender que es, vistas las cifras, personal estatutario funcionario del servicio nacional de salud, si bien hay otros colectivos en ministerios que se nos hace difícil de contrastar.

Según el RCP la distribución es entre "*funcionario de carrera*", "*personal estatutario de los servicios de salud*", "*personal laboral*" y "*otro personal*". Este concepto com-

inicio de la crisis de 2008, España suponía 46 millones de ciudadanos. Con 47,5 millones de habitantes, España alcanzó el año 2022. El 13 por ciento de la población es inmigrante. Se calcula que a esta cifra de 47,5 M. debemos añadir en torno a unos 500 mil ciudadanos extranjeros sin residencia legal, pero que tienen derecho, ellos y sus familiares, a la asistencia sanitaria y a los menores de edad, a la educación pública.

<https://theobjective.com/espana/2022-06-03/gobierno-migrantes-papeles-trabajo/> Última consulta, 1-10-2022.

prende "*personal eventual*" de confianza y asesoramiento especial, "*funcionario interino*" y "*funcionario de plazas no escalafonadas*" a extinguir.

Ante ello, los datos son suficientemente relevantes:

- a) En el sector público estatal, constan 421 mil funcionarios de carrera, 79 mil trabajadores y 13 mil que son "*otro personal*". El personal laboral en el ámbito estatal es reducido, aunque supone casi el 20 por ciento. Se concentra en los Ministerios en una proporción (f/l) de 6,1 a 2,4, en los Organismos Autónomos (4,2/1,4) y sobre todo en las entidades públicas empresariales, con 21 mil laborales, sin que consten funcionarios. En las Agencias estatales se cifra en 8500 funcionarios y 7700 laborales. En "*otros entes de derecho público*" son 24 mil funcionarios y 9 mil laborales.

Las Fuerzas Armadas se componen de 118 mil funcionarios; la policía nacional de 68 mil funcionarios y la Guardia Civil de 76 mil. Todos funcionarios.

- b) El supuesto más evidente de la laboralización son las Comunidades Autónomas y aún más especialmente las Corporaciones locales.

En las CCAA se acredita la existencia de 780 mil funcionarios, 127 mil trabajadores y una cifra de 543 mil calificados "*otro personal*", que de seguir los datos del RCP no sería personal estatutario sino personal temporal. Ello supone un total de 1,45 millones con un volumen de temporalidad absolutamente disparado al alza.

En las entidades locales, la laboralización es muy acusada. Frente a 188 mil funcionarios, se acreditan 320 mil empleados sujetos a contrato de trabajo.

La cifra que crea confusión son los algo más de 83 mil empleados considerados "*otro personal*". Si fuese personal temporal, no superaría ni tan solo el 8 por ciento del total de efectivos (casi 600 mil), por lo que posiblemente incorpora a personal eventual de confianza y otro tipo de empleados.

En el caso de las Universidades Públicas, las cifras están distorsionadas por la absoluta proliferación de personal asociado laboral temporal a tiempo parcial. Consta 63 mil funcionarios de carrera, casi 87 mil empleados laborales y un grupo de casi 10 mil "*otro personal*".

- c) En todo caso, de los datos totales podemos indicar que la cifra de funcionarios de carrera en España se sitúa en 1,45 millones, el personal laboral implica 616 mil trabajadores y habría una cifra en forma de totum revolutum de 650 mil empleados clasificados como "*otro personal*" en donde se incorporan muchísimos servidores públicos con vínculo temporal. Posiblemente se trate de funcionarios interinos.

PRIMERA PARTE

**EL PERSONAL TEMPORAL AL SERVICIO DE
LA ADMINISTRACIÓN Y EL SECTOR PÚBLICO
LOCAL**

CAPÍTULO PRIMERO

TIPOLOGÍA DE EMPLEADOS PÚBLICOS LOCALES Y TEMPORALIDAD

1. Planteamiento preliminar.

Debemos partir del principio, como consideración inicial, que al igual que en el contrato de trabajo por cuenta ajena el principio que lo preside es el de la relación estable y fija, también el modelo de empleo público español se caracteriza, cuanto menos en el texto de la ley, por "*la fijeza de sus empleados*", que se refuerza con la inamovilidad que se predica especialmente de los funcionarios y en gran medida también del personal laboral fijo (González López, 2019, 62).

Lo anterior, sin embargo, no impide que como hemos señalado, la temporalidad sea una circunstancia evidente y constante en todas las esferas administrativas, entendido este concepto como empleado laboral temporal o funcionario interino. Una temporalidad que debería obedecer siempre –o casi– a razones excepcionales, cuando en la práctica, ello no es a menudo así o acontece una temporalidad prolongada fruto de la prolongación en el

tiempo de los vínculos, llegando en muchos supuestos a alcanzar la categoría de "abuso" (González López, 2019, 63).

El Real Decreto-ley 14/2021 de 6 de julio "de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público" fue promulgado tras el acuerdo de 5 de julio firmado entre el Gobierno central y los sindicatos más representativos en la función pública (CCOO, UGT y CSI-F), cuya finalidad era precisamente este mismo objetivo: reducir la temporalidad a unos niveles asumibles en términos de lógica en el funcionamiento de los servicios públicos.

Fue el resultado del altísimo nivel de temporalidad en el sector público que a 2021 asumía el empleo público –desde hace décadas- y también de la presión efectuada por empleados temporales afectados por largas demoras en la convocatoria de sus plazas, a los que se sumaron todo tipo de agentes e interlocutores, incluidos despachos de abogados o el denominado "sindicalismo alternativo", que desde un buen inicio criticaron el Acuerdo y el posterior RD-ley 14/2021.

Su finalidad declarada era, como hemos señalado, reducir la temporalidad en el empleo público, un elemento sistémico y permanente en la Administración Pública casi desde el inicio mismo del periodo democrático en 1978 y que llegados al 2022 se ha convertido, a nuestro juicio, en un problema de Estado (Boltaina Bosch, 2021, 4 y ss.).

Una prolongación de muchos vínculos temporales que han dado pie a la figura del "abuso" –nada fácil de determinar, es preciso indicarlo- pues la temporalidad puede derivarse por muchas razones: así, algunas justificadas –nombramiento de un funcionario o contrato de un trabajador para sustituir a otro con derecho de reserva de

puesto-, no convocatoria de plazas por impedirlo las tasas de reposición de efectivos, pero también por causas "abusivas", como la prolongación de la causa que justificó el contrato o nombramiento más allá de lo que corresponde razonablemente en el tiempo, el encadenamiento de nombramientos o contratos que, aunque legales, son "indicio" de que se cubren necesidades permanentes, la superación del plazo razonable de los interinos en plaza vacante, que se deriva también en ocasiones por una "inactividad reprochable" de la Administración (González López, 2019, 63). Una problemática que hemos estudiado, junto a otros muchos juristas y gestores y que alcanza hasta el momento presente con la aprobación de la Ley 20/2021.

En el periodo democrático, la temporalidad ha superado ya lo tolerable en la gestión de los servicios públicos: en base a la Encuesta de Población Activa (EPA), el incremento de la temporalidad en el empleo público ha sido constante desde 2013, alcanzado en el 2022 el 24 por ciento de todos los empleados. Habría que retrotraerse a 2013 para localizar un tasa relativamente reducida del 19 por ciento, que siendo mucho menor, podía comportar la existencia de en torno de 600 mil empleados temporales. No obstante, las décadas anteriores habían sido presididas siempre por un elevadísimo número de empleados temporales, de todo tipo –laborales y funcionarios– y por regímenes disfuncionados, como la del personal indefinido no fijo e incluso sentencias muy "creativas" de jueces que han decidido instituir la figura del "funcionario interino indefinido no fijo", cruzando todas las líneas rojas del EBEP y del ordenamiento de la función pública.

El Acuerdo de 5 de julio y el RD-ley 14/2021 de 6 de julio, que tuvieron el consenso de los sindicatos mayoritarios en el empleo público (CCOO, UGT y C-SIF) no dio

satisfacción a muchas partes afectadas, en especial a los portavoces de plataformas y colectivos que defienden –y siguen haciéndolo incluso tras la Ley 20/2021 y la apertura al modelo del concurso de méritos– una fijeza sin proceso selectivo. Al unísono a esas voces, se generó también una gran hostilidad hacia el sistema de concurso-oposición previsto en el art.2.4 del RD-ley (un buena recopilación sobre estas posiciones en Todolí Signes, 2022, 160), pese a que su articulación era claramente favorable al personal temporal y quizá en el límite de la inconstitucionalidad, al incorporar un 40 por ciento obligatorio de fase de méritos.

Por ello, ni aún con acuerdo social y con normas legales posteriores, se ha suavizado la crítica, por exceso o por defecto, a la Ley 20/2021 y como se ha afirmado muy acertadamente, ello conllevará una judicialización en los próximos meses y años, si bien la disminución de la crítica irá aconteciendo conforme muchos empleados temporales pasen a ser fijos a través de un mero concurso de méritos que no ofrecerá apenas ninguna posibilidad a un aspirante interno distinto al que ocupa la plaza, a un interino o temporal de otra Administración e incluso a funcionarios de carrera que acrediten largas trayectorias profesionales, como luego analizaremos, y deseen participar en procesos teóricamente abiertos y no restringidos.

Esto es, lo que se proclama constantemente como un proceso abierto en la Ley y las normas de desarrollo se está convirtiendo, analizando las OEPE publicadas en el 2022 en una mayoría absoluta en favor del concurso, reduciendo el concurso-oposición del art.2.4 Ley 20/2021 a un porcentaje muy menor –en torno al 20 por ciento de las plazas convocadas– y la aprobación de convocatorias selectivas que son casi exclusivamente pensadas para el personal temporal que ocupa una plaza.

Con posterioridad en el trámite parlamentario, el RD-ley 14/2021, que entró en vigor el 8 de julio, se materializó en la Ley 20/2021 de 28 de diciembre, con entrada en vigor el 30 de diciembre, con la misma finalidad pero incorporando algunas disposiciones de gran calado: reducir la temporalidad, si bien tanto en el RD-ley como en la Ley la integran preceptos que van más allá de este objetivo.

En este sentido, tomando el origen en el RD-ley 14/2021, la nueva Ley incorpora modificaciones, algunas de relevante importancia, no sólo en el proceso de estabilización del empleo público, sino también en el régimen jurídico del personal de la Administración, especialmente el funcionario, pese a que ello ha sido objeto de menor debate. Una norma que, pese a todo el recorrido parlamentario, ha requerido unas Orientaciones aprobadas por Resolución de la Secretaria de Estado de Función Pública de 1 de abril de 2022 (OSEFP'22) que, en no pocos supuestos, ha creado más confusión y ha ido más allá de lo prudente en la interpretación de la Ley, pese a su nivel jurídico casi nulo dado el carácter infimo en el esquema de fuentes del ordenamiento jurídico¹.

A la par, la tan reiterada reforma laboral que debía impulsar el gobierno surgido de las elecciones de 2019, se concretó en el RD-ley 32/2021 de 28 de diciembre de *"medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo"* –que en esta monografía a modo resumido denominaremos "de reforma laboral", que fue finalmente convalidado por la mínima en el Congreso de los Diputados y sin que haya proceso de trámite posterior

1 Al cierre de esta monografía (octubre, 2022) y salvo error del autor, las Orientaciones no han sido publicadas en ningún Boletín Oficial y sólo están disponibles por internet.

como ley, siendo una norma en vigor al unísono de la Ley 20/2021 y plenamente vigente desde 1 de abril de 2022, cuando han ido finalizando determinados plazos transitorios, especialmente en el régimen de la contratación laboral temporal.

Por lo tanto, el RD-ley 32/2021 de 28 de diciembre se ha integrado definitivamente en el ordenamiento jurídico, modificando el Estatuto de los Trabajadores (ET) así como también otras leyes, como la Ley de Empleo de 2015² –con un contrato de trabajo temporal *ad hoc* para la Administración Pública, incorporado por el RD-ley de reforma laboral-, pero conformando igualmente algunos de sus preceptos como normas jurídicas por sí mismas, por lo que el RD-ley 32/2021 en determinados artículos tiene contenido propio que no modifican otras leyes anteriores y deberá ser citado como tal norma, como es el supuesto –aplicable a la Administración- de la DA 4ª, sobre contratos de trabajo en las entidades públicas, incorporando incluso una tasa de reposición de efectivos permanente para el personal laboral que deberá cohonestarse con las tasas que anualmente apruebe las leyes de PGE.

En este sentido, la Ley 20/2021 ha modificado el EBEP pero también incorpora artículos con sustancia propia y el RD-ley 32/2021 sigue la misma línea en cuanto al ET y la articulación de las figuras del trabajador fijo, trabajador temporal y trabajadores fijos discontinuos, aunque en algún precepto se refiere también al concepto de “*trabajador indefinido*” (DA 4ª) para el ámbito público que merece un análisis específico.

² Real Decreto-legislativo 3/2015 de 23 de octubre de texto refundido de Ley de Empleo.

Nueva voluntad es tratar dos ámbitos de una misma esfera; tomando como base la Ley 20/2021 y el RD-ley 32/2021, analizaremos, en primer término, cómo se articula el régimen básico del funcionariado, muy especialmente el funcionariado interino; en segundo lugar, las diferentes tipologías de personal laboral temporal, aspecto este último muy complejo por la modificación de la contratación temporal que ha entrado en vigor en 2022 tras la reforma laboral de 2021.

Ello conformará una primera parte que dará paso a una segunda, que es el análisis exhaustivo de la regulación de los procesos de estabilización previstos en la Ley 20/2021 y otras normas complementarias, tanto del ámbito estatal como autonómico e incluso local, como son las OSEFP'22.

En este sentido, destacaremos las denominadas "Orientaciones" para la aplicación de la Ley 20/2021, dictadas por la Resolución de la Secretaria de Estado de Función Pública de 1 de abril de 2022 (que en esta monografía citaremos como OSEFP'22), que pese a ser una norma jurídica de rango prácticamente nulo, ha venido a llenar un marco interpretativo de la Ley, con preceptos cuyas redacciones son, a menudo, muy problemáticas y cuestionables o incluso quizá inconstitucionales, pero seguidas por muchas bases de convocatorias de estabilización en el ámbito local. Igualmente, cabe destacar el prolijo Decreto-ley 6/2022 de 13 de junio de reducción de la temporalidad en el empleo público de las Islas Baleares³.

³ Decreto-ley 6/2022 de 13 de junio de nuevas medidas urgentes para reducir la temporalidad en el empleo público de las Illes Balears. BOE 16-8-2022.

2. La problemática de la temporalidad en el empleo público español. Especial referencia al ámbito local.

La temporalidad en el empleo público español es un asunto crónico que va, incluso, más allá del periodo democrático, sino que se inserta durante la dictadura franquista. De hecho es sorprendente localizar momentos históricos en que también acontecieron procesos de estabilización, durante el franquismo e igualmente en la transición. Posiblemente la temporalidad sea el elemento más configurador del modelo del empleo público español, en dictadura y democracia y con independencia de partido político que gobierne en el ámbito estatal, en cada Comunidad Autónoma o entidad local, durante los siglos XIX, XX y XXI.

Así, como “perla” jurídica que ha rescatado uno de los más conocidos especialistas en empleo público (Cuenca Cervera, 2022, 49), podemos mencionar la Instrucción segunda de 7 de julio de 1952, dictada para aplicar el Reglamento de 30 de mayo de 1952, que rigió durante muchas décadas al personal de los entes locales, que afirmaba en la década de 1950, a algo más de diez años del fin de la Guerra Civil que *“las normas del nuevo Reglamento se inspiran en una doble exigencia. Por una parte, la rigurosa necesidad teórica de poner fin a viciosas prácticas de nuestra Administración que redundaban en deficientísima recluta o selección del funcionariado, basada a veces en circunstancias puramente personales o en lazos familiares y sociales, para lo que se prescindía, con cierta despreocupación, del cauce reglamentario obligado”*.

Una norma que además añadía un elemento subjetivo que no se aparta en mucho a nuestra realidad de la

tercera década del siglo XXI: *“Por otro parte, la consideración humana de que numerosos individuos, defectuosamente admitidos, han dedicado muchos años, quizás los mejores de su actividad, al servicio de la Administración y alcanzan ya edades inadecuadas para encauzar su vida por otros derroteros. Coordinando el interés público con un amplio espíritu de comprensión, la segunda disposición transitoria mantiene el reglamentario procedimiento de selección, pero lo aplica con carácter restringido, durante el plazo de un año, a aquellos interinos, temporeros y eventuales que cuenten con más de cinco años consecutivos a la entidad”*. Plazo de cinco años que la DA 6ª de la Ley 20/2021 parece que se inspiró en una norma de 1952, en un *“dejà vú”* que puede parecer divertido, pero preocupante⁴.

Antes y después llegaron y vinieron otras normas, incluso el intento de hacer desaparecer el problema suprimiendo la figura del funcionario interino –en el caso de la Administración local, a través de la Ley 108/1963–.

Décadas antes, previo al inicio de la Guerra Civil, la Ley municipal republicana de 1935 hizo un intento similar de reconducción de la temporalidad y en la transición democrática de la década de 1970 y 1980, a través de los reales decretos 1409/1977 de 2 de junio y 263/1979 de 13 de febrero, para tras la Constitución de 1978, ver

⁴ No olvidemos que las numerosas críticas a la Ley 20/2021 se basan en que muchos empleados temporales e interinos han accedido por sistemas clientelares o pruebas de escasa sustancia. En 1952, la norma iba dirigida a los empleados incorporados en la primera década de la dictadura franquista, una vez depurados todos aquellos ciudadanos que habían mantenido, directa o indirectamente, un compromiso con la democracia republicana o con cualquier ideología distinta a la del fascismo de los primeros años de régimen franquista o simplemente víctimas de venganzas personales, víctimas de una *“depuración”* –así denominada– del empleo público en todos los ámbitos de la nueva España franquista nacida en 1939.

también la luz, entre otras normas del ámbito local, la disposición adicional octava de la Ley 7/1985 de bases de régimen local; todas estas normas y otras más, han tenido como finalidad *“la de regularización periódica de grandes bolsas de personal reclutado sin atenerse a los mecanismos formales ordinarios y en situación jurídica precaria”* (Cuenca Cervera, 2022, 49).

Lo cuestionable y complejo a la vez es que si bien durante la dictadura franquista el modelo de empleo público se basaba en elementos ajenos a una función pública democrática y estaba impregnada de clientelismo y desviación política y que durante la transición democrática las aguas bajaban turbias porque se estaba construyendo un nuevo Estado desde la raíz –aunque luego no fuera tanto, cuanto menos en el ámbito de la Administración y sus empleados–, lo cierto es que tras la CE de 1978 y la Ley 30/1984 de reforma de la función pública, debían haberse puesto las bases para una normalización del problema, lo cual no se ha logrado con éxito.

Lejos de ello, desde 1984 y hasta nuestros días, la temporalidad ha sido una constante, en unos flujos y reflujos permanentes que nos permiten una primera aproximación, cual es que el modelo no está resuelto, que la selección de empleados permanentes carece de una estructura sólida y que la incorporación de trabajadores y funcionarios interinos y temporales es una constante que requiere una política de Estado para resolverla (Boltaina Bosch, 2021a). Estas dinámicas se intensifican, aún más, en el ámbito local, con más de 8200 municipios y una cantidad innumerable de otras entidades de todo tipo, desde Diputaciones Provinciales y Comarcas a todas las empresas y entidades del sector público local a que precisamente se refiere la DA 7ª Ley 20/2021.

Muchos documentos, artículos, informes y monografías han analizado y disertado sobre la cuestión. Ello se ha intensificado a partir del EBEP de 2007 –que en teoría, vino entre otras razones para solventar el problema- y por supuesto por la jurisprudencia con origen en Europa que ha criticado con dureza los niveles de temporalidad en España. Si bien la extensión de lo publicado es –casi- infinita, dos Informes fueron en su momento referentes en este estudio y cuyo análisis y conclusiones continúan siendo vigentes, pese a que han transcurrido casi dos décadas.

En primer término, el Informe del Defensor del Pueblo titulado “*Funcionarios interinos y personal eventual: la provisionalidad y la temporalidad en el empleo público*”, publicado en 2003; a continuación, en breve espacio de tiempo, el Informe del Consejo Económico y Social de 22 de diciembre de 2004 sobre la temporalidad en la Administración. Ambos concluían, a inicios del siglo XXI, que la precariedad era ya excesiva, más destacada en el ámbito autonómico y local, así como en el universitario público, siendo a veces mayoritario en muchas entidades y superando el límite del abuso en no pocas de ellas (Boltaina Bosch, 2016, 11).

En todo caso, como elemento introductorio, ubicaremos la problemática endémica en los diversos factores y elementos que la han conformado cuanto menos durante los últimos casi cincuenta años, tras el final de la dictadura franquista, para pasar a continuación a analizar el esquema de empleo temporal a inicios del 2022 y luego el estudio de los procesos de estabilización aprobados por la Ley 20/2021, todo ello desde la perspectiva fundamental del mundo local, al que va dirigida esta monografía.

- a) La temporalidad va unida al incremento del número de empleados públicos en el periodo demo-

crático, elemento que muy a menudo se olvida. El crecimiento entre 1984 y 2008 ha sido exponencial y en el periodo 2008-2016, pese a la pérdida neta de empleo, no fue ésta homogénea.

Se orilla a menudo en las reflexiones que España debió replantear completamente el Estado, a todos sus niveles y que surgieron otros que no existían, como las Comunidades Autónomas. En este sentido, la modernización general del Estado español, la expansión de las CCAA, la opción por un modelo público de enseñanza y sanidad en algunas de ellas frente a modelos concertados, el papel cada vez más relevante de la Administración y el sector público local como prestadores de servicios y la expansión cuantitativa de la Universidad pública, ha sido uno de los elementos claves para este incremento (Boltaina Bosch, 2016, 11⁵).

Otros elementos que justifican la temporalidad es que la Administración acude a la misma en periodos de crisis, pese a que como tal no es una fórmula de combatirla: es infinitamente más fácil prescindir de un empleado laboral temporal que uno de fijo y es

5 Muy a menudo se olvida el sector universitario público, pero ha sido exponencial también su crecimiento. En el estudio que publicamos en el 2016 indicábamos que en el curso 2014-2015 en España había un total de 83 universidades, de las cuales impartían docencia 81, distribuidas en casi 250 campus presenciales y 113 sedes no presenciales o con carácter especial. De las 83 universidades, 50 eran públicas y 33 privadas. En ese momento, se creaba una universidad privada cada año (Boltaina Bosch, 2016, 11, npp.4). Su temporalidad es muy peculiar, por la existencia de decenas de miles de profesores asociados, laborales a tiempo parcial que en teoría son profesionales de prestigio externos a la Universidad, con sueldos ridículos y que alcanzan porcentajes elevadísimos sobre las plantillas. Según los datos que localizamos en 2014, el 43 por ciento de los profesores universitarios catalanes eran asociados, siendo la media de España del 30 por ciento (Boltaina Bosch, 2022, 13).

imposible hacerlo con un funcionario de carrera, frente a un funcionario interino en que es mucho más factible, ya sea mediante la amortización de las plazas o la cobertura por un funcionario de carrera (González Pérez, 2019, 64).

- b) Este crecimiento se podía cifrar en unos números elocuentes; en el periodo 1996-2004, mientras la Administración estatal disminuía efectivos –pasando de 600 mil a poco más de 230 mil empleados– las Comunidades Autónomas había doblado su personal, creciendo de 637 mil a casi 1,2 millones, lo que implicaba el 50 por ciento del total del empleo público.

La Administración local creció en ese periodo de 450 mil a 545 mil empleados, muchos de ellos bajo régimen laboral. En todo caso, en los diferentes ámbitos, en el 2004 la temporalidad se situaba ya en el 23 por ciento, tres años después de la promulgación del EBEP de 2007 y 17 años antes de la aprobación de la Ley 20/2021. La realidad, por tanto, es antigua y se ha mantenido durante toda la etapa democrática hasta llegar al año 2022.

- c) Fruto de lo anterior es que el crecimiento de empleados públicos ha sido paralelo al incremento de la temporalidad. Por los datos facilitados, entre 1987 y 2004 la Administración española creció en 900 mil empleados, la mitad de ellos mediante fórmulas de temporalidad. Por eso, culpar en exclusiva a la tasa de reposición de efectivos del periodo 2012-2016 como clave del problema es desconocer completamente el mismo.

Ya entre 1995 y 1996 la tasa siempre fue menor a la reposición de efectivos; entre 1997 y 2002, la tasa

fue inferior al 25 por ciento de reposición; entre 2003 y 2008, siempre fue inferior a la reposición, si bien en mejores condiciones que el periodo anteriormente citado; aprobado el EBEP en 2007, ya en 2009 la tasa fue menor al 30 por ciento, al 15 por ciento en 2010 y menos del 10 en el 2011 (Boltaina Bosch, 2016, 12). Por tanto, atribuir la responsabilidad en exclusiva al periodo 2012-2016 no sólo es erróneo sino malicioso, porque el arrastre restrictivo ha sido aplicado por todo tipo de gobiernos y en diversas situaciones económicas.

Por lo demás, ha habido tres intentos entre 2007 y 2020 de resolver el problema, lo cual no se ha logrado en gran medida por inacción de la Administración; así, la DT 4ª EBEP que pretendía regularizar la temporalidad anterior a 1 de enero de 2005; luego, el art.19.uno.6 de la Ley 3/2017 de PGE para 2017 y, sobre todo, el proceso de estabilización del art.19.uno.9 de la Ley 6/2018 de PGE para 2018, que de haberse aplicado, hubiera significado resolver un porcentaje elevadísimo de la temporalidad a nivel estatal pero también y muy especialmente en la Administración y el sector público local, aunque eso sí, a través de procesos selectivos de concurso-oposición, en donde las posibilidades de acceso libre de aspirantes externos a cada Administración eran más elevadas, lo que supuso su paralización en la aplicación por presiones personales y sindicales, a la espera de una solución "mágica" con origen en Europa.

La Ley 20/2021 proclama su voluntad de reducir la temporalidad presente y poner coto a la que pueda darse en el futuro, pero más allá del análisis que efectuaremos, podemos presagiar que en una o dos décadas

el problema volverá a ser el mismo o más intenso, como es el resultado de la lógica que entre 2022 y 2032 se jubilarán un millón de empleados públicos, muchos de los cuales serán reemplazados, de nuevo, por empleados temporales (García Calavia, 2022). Y en este sentido muy posiblemente la temporalidad se situará, de nuevo, en tres ámbitos concretos: la educación pública, el sistema nacional de salud y la Administración y sector público local.