

**LA APLICACIÓN DEL REAL DECRETO-LEY 14/2021 A LOS NOMBRAMIENTOS Y
 CONTRATACIONES TEMPORALES EN EL AYUNTAMIENTO DE SEVILLA**

Introducción

El Real Decreto-ley 14/2021 parte de las exigencias contenidas en la cláusula 5ª del Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada (Directiva 1999/70 CE del Consejo), que prevé la adopción de medidas destinadas a evitar la utilización abusiva de nombramientos temporales. Como dice literalmente la exposición de motivos del citado RDL, *“la doctrina que ha fijado el TJUE en esta materia dispone que las autoridades españolas tienen que instaurar medidas efectivas que disuadan y, en su caso, sancionen de forma clara el abuso de la temporalidad”*.

Al servicio de tal objetivo, el RDL adopta una serie de medidas que podemos agrupar así:

- Una nueva regulación más precisa y acotada de la figura del funcionario interino en el art. 10 del TREBEP.
- Medidas dirigidas al control de la temporalidad en el empleo público. Se introducen a través de una nueva disposición adicional decimoséptima en el TREBEP y son de dos tipos: a) las irregularidades que puedan dar lugar a situaciones de abuso en la contratación o nombramientos temporales provocarán la exigencia de responsabilidades a quienes hubiesen dado lugar a las mismas o no las hubieren evitado; y b) el abuso de la temporalidad determinará, en el momento del cese, una compensación económica en forma de indemnización para el empleado temporal en cuantía similar a las previstas en el ETT para el despido objetivo.
- Aprobación de una última ventana de estabilización para *“las plazas de naturaleza estructural que, estén o no dentro de las relaciones de puestos 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”*.

Este informe tiene por objeto exclusivamente los dos primeros grupos de medidas, por lo que no trataré para nada esta última ventana de estabilización, no porque no plantee suficientes dudas, sino porque las mismas serán analizadas en un informe posterior.

Voy, por tanto, a examinar la nueva regulación de los funcionarios interinos y la concreción de lo que podemos entender por “abuso de la temporalidad” tanto en los

Código Seguro De Verificación	rPYe82YSdMpXpop+u0QiQw==	Estado	Fecha y hora	
Firmado Por	Ignacio Perez Royo	Firmado	22/07/2021 13:41:37	
Observaciones		Página	1/14	
Url De Verificación	https://www.sevilla.org/verifirmav2/code/rPYe82YSdMpXpop+u0QiQw==			

contratos laborales temporales como en los nombramientos de funcionarios interinos en sus distintas modalidades.

La nueva regulación de la figura del funcionario interino: supuestos

Aparte de reforzar de forma reiterada el carácter temporal de toda clase de interinos, se mantienen los mismos supuestos de interinidad contemplados hasta ahora en el TREBEP, si bien con algunos cambios significativos. Tales supuestos son los siguientes:

- a) Interinos de vacantes, cuando no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera. En este supuesto clásico de interinidad se establece como novedad una duración máxima para el mismo de 3 años, con la sola excepción de que, al cumplirse dicho plazo, estuviese ya convocado el correspondiente proceso selectivo, en cuyo caso podría continuar hasta la resolución de la convocatoria.
- b) Interino por sustitución transitoria de los titulares de la plaza, durante el tiempo estrictamente necesario. Es el caso típico de quienes cubren una baja temporal de un funcionario de carrera, o una liberación sindical, o una comisión de servicio, etc. En la figura del interino por sustitución no se ha incorporado modificación alguna por el RDL 14/2021.
- c) Interinos de programas de carácter temporal, con una duración máxima de tres años, improrrogables en el caso de Andalucía al no existir desarrollo del EBEP por la correspondiente Ley de Función Pública.
- d) Interinos por acumulación de tareas, en los que se amplía el plazo máximo a nueve meses, dentro de un período de dieciocho meses.

El paralelismo con la contratación temporal en el ámbito laboral es evidente. Los dos primeros supuestos responden a lo que en el ETT (desarrollado en este extremo por el RD 2720/1998) se llama contrato de interinidad. Los programas de carácter temporal son el equivalente al contrato de obra o servicio determinado. Y la interinidad por acumulación de tarea está construida a imagen y semejanza del contrato temporal previsto en el art. 15.1.b) ETT por circunstancias del mercado, acumulación de tareas o exceso de pedidos.

Pese a este paralelismo, cabe destacar que la regulación de los programas temporales en el art. 10.1.c) TREBEP no contiene de forma expresa la exigencia de autonomía y sustantividad propia, siquiera en el sentido de que se trate de una actuación susceptible de ser aislada e identificada y que se plasme en un resultado concreto evaluable. No obstante, los pronunciamientos jurisdiccionales van cada vez más en la línea de combatir la utilización de programas temporales para la cobertura de necesidades estructurales de la Administración correspondiente, esto es, de asimilar el programa temporal a la obra o servicio determinado. También hay que decir que, en el caso concreto del TSJ de Andalucía (sede de Sevilla), viene admitiendo tradicionalmente como justificación suficiente de un programa temporal su financiación con recursos aportados por otra Administración para un tiempo determinado.

Código Seguro De Verificación	rPYe82YSdMpXpop+u0QiQw==	Estado	Fecha y hora	
Firmado Por	Ignacio Perez Royo	Firmado	22/07/2021 13:41:37	
Observaciones		Página	2/14	
Url De Verificación	https://www.sevilla.org/verifirmav2/code/rPYe82YSdMpXpop+u0QiQw==			

La nueva regulación del funcionario interino: causas de cese

El apartado 3 del art. 10 TREBEP establece los motivos de cese o finalización de la relación de interinidad, debiendo formalizarse este último de oficio. Estas causas de cese, además de las que determinan la pérdida de la condición de funcionario de carrera (art. 63 TREBEP), son las siguientes:

a) Cobertura reglada del puesto por personal funcionario de carrera a través de cualquiera de los procedimientos legalmente establecidos. Esta causa de cese está dirigida fundamentalmente a las interinidades de vacantes. Sin embargo, puede surgir una duda que es importante resolver. Una cosa es que se cubra a través del correspondiente proceso selectivo la vacante que respaldaba el nombramiento del interino, en cuyo caso el cese de este último es indiscutible. Y otra cosa distinta es que se ocupe, a través por ejemplo de una provisión de puestos de trabajo, el puesto concreto ocupado por el interino y que se respaldaba con la plaza vacante disfrutada por el mismo. En tal hipótesis, estando la causa de la interinidad vinculada a una plaza, no a un puesto concreto, entiendo que no operaría causa alguna de cese mientras que la plaza no se provea por el correspondiente proceso selectivo o de movilidad. La conclusión anterior se refuerza con la existencia de un plazo máximo de tres años desde el nombramiento que se ha introducido para esta figura de interinidad. A mi juicio, en una interpretación sistemática del TREBEP, mientras la plaza que ocupa el interino siga vacante y no se hayan cumplido los tres años desde su nombramiento sin convocarse el correspondiente proceso selectivo, no cesará la relación de interinidad, aunque se ocupe el puesto de trabajo concreto al que fuera destinado inicialmente el interino; simplemente, se le asignará otro puesto de la RPT susceptible de ser ocupado por la plaza que cubre temporalmente el interino.

b) Por razones organizativas que den lugar a la supresión o amortización de los puestos asignados. Aquí de nuevo hay que hacer una matización que tiene que ver con la siempre intrincada diferencia entre plaza y puesto.

Vamos a ver, si en el ejercicio de su potestad de autoorganización, el Ayuntamiento amortizara la plaza vacante ocupada por el interino, sin duda se produciría el cese inmediato de este último.

Ahora bien, si la plaza vacante interinada no se amortiza, sino que lo que se amortiza o suprime es un puesto de trabajo concreto de la RPT, entonces estaríamos ante una causa de cese de la interinidad por sustitución de dicho puesto, pero no ante una causa de cese de una interinidad por vacante que estuviera destinada al puesto suprimido.

Téngase en cuenta que la sustitución es de un puesto, pero la cobertura de una vacante va referida a una plaza sin perjuicio de que esta última siempre acabe concretándose en el desarrollo de alguno de los puestos concretos de trabajo a los que puede accederse desde la misma.

c) Por la finalización del plazo autorizado expresamente recogido en su nombramiento. Esta causa de cese resulta aplicable con la nueva regulación a las interinidades por vacante, ya que, cumplidos tres años desde el nombramiento con la sola excepción de que estuviese

Código Seguro De Verificación	rPYe82YSdMpXpop+u0QiQw==	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Ignacio Perez Royo	Firmado	22/07/2021 13:41:37
Observaciones		Página	3/14
Url De Verificación	https://www.sevilla.org/verifirmav2/code/rPYe82YSdMpXpop+u0QiQw==		



ya convocado el proceso selectivo correspondiente, finalizará *ex lege* la relación de interinidad.

También resultará aplicable en las interinidades de programas y de acumulación de tarea. En esta última siempre aparecerá fijada la fecha de finalización del nombramiento, y en el caso de los programas suele aparecer. En el supuesto de los programas, por asimilación a la obra o servicio laboral, lo lógico sería que el programa fuera en principio de duración incierta, si bien nunca superior a tres años. Y el cese irá vinculado a la finalización del programa.

- d) Por la finalización de la causa que dio lugar a su nombramiento. Aunque este motivo de cese es tan genérico que puede aplicarse a todos los supuestos de interinidad, su campo natural de aplicación es el de las interinidades por sustitución: desaparecida la incapacidad temporal, la liberación sindical, la comisión de servicio, etc., desaparece también la causa del nombramiento interino por sustitución provocando su cese.

El abuso de temporalidad en la contratación laboral temporal en el Ayuntamiento

Por razones que luego se entenderán, hago un inciso en el desarrollo del régimen de los interinos para ocuparme de la contratación laboral. En este campo no ha habido cambio alguno en la legislación aplicable. Por tanto, la contratación temporal en el ETT sigue respondiendo a los supuestos que genéricamente conocemos como contratos causales y que se recogen en el art. 15 ETT, desarrollado por el RD 2720/1998. Me ahorro por suficientemente conocida el fraude en esta contratación temporal que se relaciona directamente con la infracción de la causa justificativa del contrato o con los límites temporales impuestos al mismo.

Sí tengo que detenerme en una figura, la interinidad para cubrir temporalmente un puesto de trabajo durante el proceso de selección o promoción para su cobertura definitiva, respecto de la que no se ha producido cambio normativo alguno, pero sí un importante viraje en la jurisprudencia. Me refiero a la STS (sala de lo Social) 649/2021 (recurso de casación para unificación de doctrina nº 3263/2019), de 28 de junio de 2021. Esta sentencia, después de contrastar su doctrina jurisprudencial con la del TJUE llega a la siguiente reflexión:

“La conclusión de cuanto se lleva expuesto, tanto de nuestra propia y consolidada jurisprudencia, como de las conclusiones que se extraen de la doctrina del TJUE... debe conducir a precisar y rectificar la aplicación de nuestra propia doctrina, en el sentido expresado, para afirmar que, aun cuando el contrato de trabajo de interinidad por vacante haya cumplido los requisitos del art. 4.1 y 2.b) RD 2720/1998 en los términos ya expuestos, una situación en la que un empleado público nombrado sobre la base de una relación de servicio de duración determinada –hasta que la plaza vacante para la que ha sido nombrado sea provista de manera definitiva—ha ocupado, en el marco de varios nombramientos o de uno solo durante un plazo inusual e injustificadamente largo, el mismo puesto de trabajo de modo ininterrumpido durante varios años y ha desempeñado de forma constante y continuada las mismas funciones, cuando el mantenimiento de modo permanente de dicho empleado público

Código Seguro De Verificación	rPYe82YSdMpXpop+u0QiQw==	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Ignacio Perez Royo	Firmado	22/07/2021 13:41:37
Observaciones		Página	4/14
Url De Verificación	https://www.sevilla.org/verifirmav2/code/rPYe82YSdMpXpop+u0QiQw==		



en esa plaza vacante se deba al incumplimiento por parte del empleador de su obligación legal de organizar un proceso selectivo al objeto de proveer definitivamente la mencionada plaza vacante, ha de ser considerada como fraudulenta, y, en consecuencia, procede considerar que el personal interino que ocupaba la plaza vacante debe ser considerado como indefinido no fijo.

Con carácter general no establece la legislación laboral un plazo preciso y exacto de duración del contrato de interinidad por vacante, vinculando la misma al tiempo que duren dichos procesos de selección conforme a lo previsto en su normativa específica..., normativa legal o convencional a la que habrá que estar cuando en ella se disponga lo pertinente al efecto. Ocurre, sin embargo, que, en multitud de ocasiones, la norma estatal, autonómica o las disposiciones convencionales que disciplinan los procesos de selección o de cobertura de vacantes no establecen plazos concretos y específicos para su ejecución. En tales supuestos no puede admitirse que el desarrollo de estos procesos pueda dejarse al arbitrio del ente público empleador y, consecuentemente, dilatarse en el tiempo de suerte que la situación de temporalidad se prolongue innecesariamente. Para evitarlo, la STJUE de 3 de junio de 2021, citada, nos indica la necesidad de realizar una interpretación conforme con el Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada incorporado como Anexo a la Directiva 1999/70/CE, y, especialmente, nos compele a aplicar el derecho interno de suerte que se satisfaga el efecto útil de la misma, especialmente por lo que aquí interesa, del apartado 5 del citado Acuerdo Marco. En cumplimiento de tales exigencias esta Sala estima que, salvo muy contadas y limitadas excepciones, los procesos selectivos no deberán durar más de tres años a contar desde la suscripción del contrato de interinidad, de suerte que si así sucediera estaríamos en presencia de una duración injustificadamente larga”.

Esta nueva doctrina solemnizada en la sentencia parcialmente reproducida del Pleno de la Sala 4ª del TS nos deja claro cómo actuar: la cobertura mediante interinidades de vacantes de laborales en el Ayuntamiento de Sevilla nos obliga, salvo circunstancias muy excepcionales que habremos de estar en condiciones de justificar, a concluir los procesos selectivos que correspondan en el plazo máximo de tres años desde el contrato de interinidad. Obsérvese que esta doctrina jurisprudencial es más exigente que lo previsto en el TREBEP para los funcionarios interinos de vacantes. No se trata ya de convocar en tres años el proceso selectivo, sino de culminarlo. En definitiva, para evitar en estos casos las consecuencias del abuso de temporalidad, es decir, el abono de las indemnizaciones previstas en la ley y la posible responsabilidad de los gestores, solo nos cabe desarrollar con absoluta diligencia los procesos selectivos, recogiendo en el contrato como causa de cese o finalización de éste el cumplimiento de un plazo de tres años sin que se hubiera culminado el pertinente proceso selectivo.

A diferencia de los cambios introducidos en el TREBEP, que entran en vigor para los nombramientos interinos que se hagan a partir del 8 de julio de 2021, este giro de la jurisprudencia de la sala de lo Social del TS se aplica también a los contratos de interinidades por vacantes en vigor. El Ayuntamiento de Sevilla tiene un buen puñado de contratos en esta situación (alrededor de 80), respecto de los que sería aplicable claramente esta causa de abuso

Código Seguro De Verificación	rPYe82YSdMpXpop+u0QiQw==	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Ignacio Perez Royo	Firmado	22/07/2021 13:41:37
Observaciones		Página	5/14
Url De Verificación	https://www.sevilla.org/verifirmav2/code/rPYe82YSdMpXpop+u0QiQw==		



de temporalidad. Sin embargo, la mayoría de ellos podrán ser beneficiarios de esa última ventana que se ha abierto para la estabilización del empleo temporal.

Donde el problema presenta tintes más preocupantes es en la cobertura con interinidades de eso que en la jerga de nuestro Ayuntamiento llamamos vacantes no disponibles. Es decir, puestos base cuyos titulares han promocionado mediante una comisión de servicio a un puesto de estructura, dejando el puesto base en condiciones de ser ocupado temporalmente por un interino. Este movimiento, extraño en sí mismo, no causaría mayores problemas si los procesos de promoción interna del personal laboral se desarrollasen con regularidad y agilidad. A mi juicio, eternizar estas situaciones haciéndolas pasar como interinidades por sustitución cuando el motivo no es otro que el incumplimiento por parte del Ayuntamiento de su obligación de regularizar los procesos de promoción interna nos hace incurrir en abuso de temporalidad con todas sus consecuencias. Y lo lógico sería aplicar a estos contratos de interinidad de esas falsas vacantes la misma doctrina que ha fijado el TS para las interinidades de vacantes propiamente dichas.

No merece la pena detenernos en los fraudes en la contratación temporal relacionados con la causa de los contratos o con sus límites temporales porque, como señalaba antes, son cuestiones sobradamente conocidas. Sin embargo, sí tiene interés recordar una norma objetiva incorporada en el art. 15.5 ETT con la finalidad de combatir precisamente el abuso de la contratación temporal. Según dicho precepto, *“... los trabajadores que en un período de treinta meses hubieran estado contratados durante un plazo superior a veinticuatro meses, con o sin solución de continuidad, para el mismo o diferente puesto de trabajo con la misma empresa o grupo de empresas, mediante dos o más contratos temporales, sea directamente o a través de su puesta a disposición por empresas de trabajo temporal, con las mismas o diferentes modalidades contractuales de duración determinada, adquirirán la condición de trabajadores fijos”*. Se excluyen de esta norma, por lo que aquí nos interesa, los contratos formativos, de relevo y de interinidad.

Así pues, al margen del abuso de temporalidad definido en la doctrina jurisprudencial respecto de las interinidades de vacantes, aparte de los posibles fraudes en la utilización de las diferentes figuras de contratos causales, el ETT contiene una definición objetiva de lo que se entiende como abuso de la temporalidad: estar contratados temporalmente más de veinticuatro meses durante un período de treinta meses en base a dos o más contratos temporales de obra o servicio o de acumulación de tareas. Por muy justificada o legítima que fuera la obra o servicio o la acumulación de tarea, si el trabajador encadena dos contratos de esta naturaleza que, con o sin solución de continuidad, le lleve a estar vinculado temporalmente con la empresa más de veinticuatro meses en un período de treinta, se entendería la existencia de abuso en la temporalidad.

La conclusión es evidente: en las contrataciones temporales por obra o servicio o acumulación de tarea del personal laboral tendremos que examinar la historia reciente en el Ayuntamiento del aspirante para evitar en todo caso la situación de abuso descrita.

Código Seguro De Verificación	rPYe82YSdMpXpop+u0QiQw==	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Ignacio Perez Royo	Firmado	22/07/2021 13:41:37
Observaciones		Página	6/14
Url De Verificación	https://www.sevilla.org/verifirmav2/code/rPYe82YSdMpXpop+u0QiQw==		



El abuso de temporalidad en los nombramientos de funcionarios interinos

El TREBEP ha hecho una regulación muy precisa del plazo máximo de permanencia como interino, pero centrada exclusivamente en las interinidades de vacantes. En estas últimas ya sabemos que el plazo máximo de permanencia es de tres años desde el nombramiento como interino, con la única excepción de que en ese momento el proceso selectivo para cubrir regularmente la vacante ocupada se hubiese iniciado. No respetar ese límite temporal de tres años supondrá un supuesto flagrante de abuso de temporalidad que determinará, a parte de la posible responsabilidad de los gestores implicados, el derecho del interino en el momento del cese a la correspondiente indemnización.

Tampoco tenemos mayores problemas, en principio, para definir el abuso de temporalidad en las interinidades por sustitución del titular de un puesto. La causa del nombramiento desaparece cuando el puesto sustituido quede vacante o bien cuando vuelva a ser ocupado por su titular. Desaparecida la causa del nombramiento, si el interino no fuera cesado estaríamos igualmente ante un abuso de temporalidad.

Sin embargo, en las interinidades por sustitución de funcionarios se nos reproduce un problema similar al que veíamos antes en la contratación laboral para lo que llamamos vacantes no disponibles. Podemos tener y de hecho tenemos interinos por sustitución que se eternizan como consecuencia de no llevar a cabo con regularidad los procesos de provisión de puestos de trabajo previstos legal y convencionalmente. Qué juicio vaya a sentar en el futuro un órgano jurisdiccional cuando enjuicie el posible abuso de temporalidad con ocasión del cese de un interino por sustitución que haya estado varios años nombrado en lo que llamamos una vacante no disponible, no lo sabemos, pero hay muchas posibilidades de que aprecie la existencia de abuso y reconozca al interino cesado la indemnización correspondiente. Es evidente que no podemos actuar sobre el pasado, pero para el futuro no hay más solución que acometer con regularidad y celeridad (al menos, una vez al año) los concursos de mérito y de traslado que eviten estas extrañas vacantes no disponibles sin fin.

Pasemos a los interinos por programas y por acumulación de tareas. En este caso es evidente el abuso de temporalidad cuando el nombramiento supere los límites máximos fijados en el TREBEP (3 años y nueve meses, respectivamente). Sin embargo, el TREBEP no aborda, a diferencia de lo que hemos visto en el ETT, el problema del abuso de la temporalidad por encadenamiento de distintos nombramientos como interinos de programa o por acumulación de tarea. Ahora bien, que no tengamos una regulación específica no puede interpretarse en el sentido de que no exista impedimento alguno para disfrutar ilimitadamente sucesivos nombramientos como interino de programa o por acumulación de tarea. Es evidente que no sería admitido por los tribunales y tampoco sería compatible con la Directiva 1999/70/CE. Precisamente el TS, haciéndose eco de algunas de las afirmaciones contenidas en la sentencia del TJUE de 14 de septiembre de 2016, reproduce el siguiente párrafo de ésta: *“Hay que recordar que la cláusula 5, apartado 1, del Acuerdo marco tiene por objeto alcanzar uno de los objetivos perseguidos por éste, en concreto, imponer límites a la utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada, considerada fuente potencial de*

Código Seguro De Verificación	rPYe82YSdMpXpop+u0QiQw==	Estado	Fecha y hora	
Firmado Por	Ignacio Perez Royo	Firmado	22/07/2021 13:41:37	
Observaciones		Página	7/14	
Url De Verificación	https://www.sevilla.org/verifirmav2/code/rPYe82YSdMpXpop+u0QiQw==			

abusos en perjuicio de los trabajadores, estableciendo un cierto número de disposiciones protectoras mínimas con objeto de evitar la precarización de la situación de los asalariados..." [fundamento jurídico octavo STS 3251/2018]. De eso estamos hablando.

De hecho, ya antes de que se aprobara el RDL 14/2021 ha habido pronunciamientos jurisdiccionales calificando de abuso la concatenación de sucesivos nombramientos como interinos de programa. Puede consultarse, entre otras, la STS 3251/2018 [ECLI:ES:TS:2018:3251]. O el Auto del TS 1198/2021 [ECLI:ES:TS:2021:1198³], que admite un recurso de casación contra una Sentencia de un Juzgado de lo Contencioso de Pontevedra, fijando como cuestión que reviste interés casacional objetivo la siguiente: *"Si resulta procedente reconocer en casos de cese del personal interino contratado para la ejecución de programas de carácter temporal, una indemnización de 20 días de salario por año de servicio, por entender que se ha producido una utilización abusiva de las sucesivas prórrogas, más allá del límite legal"*.

Es necesario, en consecuencia, tomar una decisión sobre cómo podríamos evitar el abuso en el disfrute de sucesivos nombramientos como interinos de programa o por acumulación de tarea. Y solo podemos tomar dos referencias objetivas.

La primera de ellas sería la referencia de tres años que se viene imponiendo a efectos múltiples: plazo de ejecución de las ofertas de empleo (art. 70 TREBEP), duración máxima de las interinidades por vacante [art. 10.1.a) TREBEP], plazo máximo de duración de los programas temporales [art. 10.1.c) TREBEP], referencia temporal para los distintos procesos de estabilización o, por último, criterio sentado por la doctrina jurisprudencial como referencia objetiva para el abuso en los contratos laborales de interinidad de vacantes.

La segunda posibilidad sería aplicar por analogía el art. 15.5 ETT. Hemos dicho que los programas temporales y las acumulaciones de tarea en el TREBEP son el equivalente o trasunto de la obra o servicio y circunstancias de la producción en el ETT. Desde esta consideración, es absolutamente lógico, y riguroso desde el punto de vista jurídico, acudir a la aplicación analógica del art. 15.5 ETT para integrar la laguna legal existente respecto de la definición del abuso de temporalidad por sucesión de nombramientos interinos de programa o acumulación de tarea.

De acuerdo con esta segunda posibilidad, más restrictiva que la primera, no podríamos ofrecer a los integrantes de las bolsas nombramientos de esta categoría cuando su duración determinase, sumada a nombramientos anteriores del mismo tipo, mantener una relación temporal con el Ayuntamiento superior a veinticuatro meses en un período de treinta meses.

La sanción del abuso de los nombramientos interinos

Uno de los aspectos más novedosos del RDL 14/2021 es la fijación por primera vez de una indemnización para los interinos que sean cesados tras el incumplimiento del plazo máximo de permanencia fijado por el legislador y que hemos analizado en el epígrafe anterior. Dicha indemnización es similar a la prevista en el ETT para los despidos por causas objetivas.

Código Seguro De Verificación	rPYe82YSdMpXpop+u0QiQw==	Estado	Fecha y hora	
Firmado Por	Ignacio Perez Royo	Firmado	22/07/2021 13:41:37	
Observaciones		Página	8/14	
Url De Verificación	https://www.sevilla.org/verifirmav2/code/rPYe82YSdMpXpop+u0QiQw==			

En el caso concreto de las interinidades por vacante, aunque no se incurra en incumplimiento del plazo máximo de tres años en el nombramiento, si en dicho plazo no se convocara el pertinente proceso selectivo, ello acarrearía la consecuencia añadida de no poder acudir a un nuevo nombramiento interino en la vacante, que ya solo podría ser cubierta por un funcionario de carrera. El único supuesto en el que se permitiría un nuevo nombramiento interino (que no prórroga del anterior) sería que el proceso selectivo se hubiese desarrollado, pero quedando desierto.

La otra consecuencia prevista es la posible responsabilidad de los gestores que hubiesen consentido el abuso en la temporalidad (apartados 1 y 2 de la disposición adicional decimoséptima del TREBEP).

Y, por último, hay que destacar que no existe margen de negociación o de interpretación de ningún tipo que pueda suponer el incumplimiento de los plazos máximos de permanencia como personal temporal. El apartado 3 de la disposición adicional decimoséptima lo dice con claridad: *“Todo acto, pacto, acuerdo o disposición reglamentaria, así como las medidas que se adopten en su cumplimiento o desarrollo, cuyo contenido directa o indirectamente suponga el incumplimiento por parte de la Administración de los plazos máximos de permanencia como personal temporal será nulo de pleno derecho”*.

He querido resaltar esta norma para dejar claro que en ningún caso la aplicación de nuestro convenio/reglamento, o de otros acuerdos relativos al movimiento de las bolsas de empleo que tenemos constituidas, o negociaciones futuras al respecto, podrían conducir a que dejásemos de aplicar las normas legalmente previstas para evitar el abuso de la temporalidad en el Ayuntamiento.

La nueva regulación de los funcionarios interinos: procesos de selección

El RDL 14/2021 da una redacción al apartado del art. 10 TREBEP sustancialmente igual que la anterior: *“Los procedimientos de selección del personal funcionario interino serán públicos, rigiéndose en todo caso por los principios de igualdad, mérito, capacidad y celeridad, y tendrán por finalidad la cobertura inmediata del puesto. El nombramiento derivado de estos procesos de selección en ningún caso dará lugar al reconocimiento de la condición de funcionario de carrera”*. Nada nuevo más que el último inciso claramente dirigido a impedir que en el futuro se puedan reproducir peticiones de fijeza similares a las realizadas estos últimos meses por el colectivo de interinos.

En el caso específico de los Ayuntamientos debemos tener en cuenta también lo previsto en la disposición adicional primera del RD 896/1991. En relación con esta cuestión, la STS 895/2021 (recurso de casación 7196/2019), que se pronunciaba sobre un caso concreto de una de las bolsas de empleo del Ayuntamiento de Sevilla, sienta el siguiente criterio:

“Como resumen de lo razonado, hemos de fijar como doctrina jurisprudencial que la regla de preferencia contemplada específicamente en la disposición adicional primera del Real Decreto 896/1991, párrafo segundo in fine, es decir, el derecho preferente de los miembros de la bolsa que tengan aprobado algún ejercicio respecto de los que no lo tengan, es aplicable

Código Seguro De Verificación	rPYe82YSdMpXpop+u0QiQw==	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Ignacio Perez Royo	Firmado	22/07/2021 13:41:37
Observaciones		Página	9/14
Url De Verificación	https://www.sevilla.org/verifirmav2/code/rPYe82YSdMpXpop+u0QiQw==		



tanto si se trata de vacantes que fueron objeto de inclusión en la oferta de empleo público como si se trata de vacantes que, por haberse producido con posterioridad a la misma, no estuvieran incluidas en la última oferta de empleo público. Por otra parte, la citada regla de preferencia resulta aplicable, aunque no figure de forma explícita en las bases de la convocatoria, dada su previsión en una disposición general de rango reglamentario y aplicación necesaria en los procedimientos de nombramiento de funcionarios interinos”.

El Ayuntamiento de Sevilla tiene en la actualidad 53 bolsas de empleo constituidas, siendo la más antigua de fecha 10-10-2005 (médico) y la más reciente, excepción hecha de las dos no caducadas a las que luego me referiré, de fecha 7/6/2016 (trabajador social). De las 53 bolsas, solo dos no estarían caducadas: las de jefe técnico de máquinas y jefe técnico de manipulado, corte y encuadernación, ambas de la imprenta municipal y constituidas el 28-12-2018. En todos los demás casos, por aplicación de lo dispuesto en nuestro convenio/reglamento, las bolsas habrían caducados sin que se haya dado formalidad alguna al acuerdo con las secciones sindicales de prórroga de su vigencia.

Independientemente de que se hubiese formalizado a través de un acuerdo del órgano competente (probablemente la Junta de Gobierno) la prórroga de las bolsas caducadas, tendríamos que preguntarnos si la utilización de tales bolsas cumpliría los principios que según el art. 10.2 TREBEP deben presidir la selección de funcionarios interinos. Y la respuesta no puede ser sino negativa. Sin necesidad de mayores averiguaciones, es evidente que incumplen la exigencia de que el procedimiento sea público desde el momento que expulsan de la posibilidad de acceder al empleo público como interino a quienes hubieran alcanzado los requisitos correspondientes en los últimos siete, diez o quince años, según la bolsa de que se trate. Por otra parte, algunas de las bolsas a las que recurrimos con mayor asiduidad ni siquiera proceden de proceso selectivo alguno, sino de convocatorias de prensa con un baremo que, por cierto, no tenía en cuenta la superación de prueba alguna en un proceso selectivo.

Esta circunstancia no es desconocida por el servicio de RRHH, ni podría serlo ya que la Intervención municipal, con ocasión de la fiscalización de diversos expedientes de contratación o nombramiento de personal interino, siempre nos recuerda que las bolsas están caducadas y que se incumplen los principios legales sobre la selección del personal a nombrar o contratar.

Así las cosas, a mi juicio no cabe otra solución que constituir bolsas nuevas en las que habremos de tener en cuenta en todo caso la aplicación de la disposición adicional primera del RD 896/1991. Y deberíamos empezar por aquellas bolsas a las que recurrimos con mayor frecuencia (educadores, psicólogos, trabajadores sociales...). En relación con las subescalas de Administración General, tenemos procesos selectivos en marcha de los que surgirán bolsas nuevas y rigurosamente constituidas. Lo mismo sucede con la bolsa de peones. Ahora bien, con las diferentes bolsas que corresponden a plazas de lo que llamamos Administración Especial no hay más remedio que convocar la constitución de bolsas nuevas y con criterios rigurosos técnicamente.

Código Seguro De Verificación	rPYe82YSdMpXpop+u0QiQw==	Estado	Fecha y hora	
Firmado Por	Ignacio Perez Royo	Firmado	22/07/2021 13:41:37	
Observaciones		Página	10/14	
Url De Verificación	https://www.sevilla.org/verifirmav2/code/rPYe82YSdMpXpop+u0QiQw==			

Y es importante hacerlo porque buena parte del abuso de la temporalidad en el Ayuntamiento de Sevilla se genera también como consecuencia de la utilización durante muchísimos años de las mismas bolsas, con los mismos integrantes, de suerte que es habitual que estos últimos encadenen sucesivos nombramientos interinos que acaban desembocando en abuso de la temporalidad.

Sin perjuicio de lo que acabo de decir, dadas las exigencias del servicio público y la necesidad de acometer con carácter urgente determinados nombramientos que no pueden diferirse hasta que se constituyan las nuevas bolsas, podríamos seguir durante un tiempo lo más breve posible las bolsas actuales y damos tiempo a completar la confección de las nuevas.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Todos los contratos o nombramientos de interinidad que realicemos, no solo deben dejar claro su temporalidad, sino cuál es el supuesto concreto de los previstos en el ETT o en el TREBEP que le da cobertura y determina su régimen jurídico. Así, un nombramiento de interino para sustituir temporalmente al titular de un puesto de trabajo lo fundamentaremos siempre en el art. 10.1.b) TREBEP, de la misma forma que cuando cubramos interinamente una vacante ofertada o que se vaya a incluir en la oferta, anclaremos siempre el nombramiento en el art. 10.1.a) TREBEP. Nunca puede darse lugar a confusión alguna respecto de cuál sea el supuesto concreto de interinidad de que se trate, ya que los diferentes casos de interinidad no tienen un régimen jurídico homogéneo.

SEGUNDA.- En los contratos de interinidad sobre vacantes ofertadas o que vayan a incorporarse a la oferta, tenemos que incluir como causa de cese, aparte de la cobertura de la plaza por el correspondiente proceso selectivo, el transcurso de tres años desde la fecha del contrato sin que el referido proceso hubiese culminado.

TERCERA.- Enlazando con lo anterior, la ejecución de las ofertas de empleo que afectan al personal laboral se tiene que desarrollar con singular agilidad y celeridad, culminándose en el plazo máximo de tres años.

CUARTA.- En los contratos de interinidad por sustitución habrá que mencionar siempre de forma expresa la identificación del trabajador y el puesto sustituido. Y, vinculado a ello, que la relación laboral temporal cesará cuando el trabajador sustituido deje de ser titular del puesto de trabajo por cualquier motivo, vuelva a ocuparlo efectivamente, o bien el puesto sea amortizado o suprimido con ocasión de cualquier reorganización de la plantilla o RPT.

QUINTA.- En el caso concreto de contratos de interinidad en puestos catalogados en la jerga municipal como vacante no disponible, aunque formalmente se trate de una interinidad por sustitución y con la finalidad de evitar posibles abusos en la contratación temporal, tenemos que incluir como causa de cese añadida el cumplimiento del plazo de tres años desde la fecha del contrato sin que se hubiera culminado el proceso de promoción interna para la cobertura

Código Seguro De Verificación	rPYe82YSdMpXpop+u0QiQw==	Estado	Fecha y hora	
Firmado Por	Ignacio Perez Royo	Firmado	22/07/2021 13:41:37	
Observaciones		Página	11/14	
Url De Verificación	https://www.sevilla.org/verifirmav2/code/rPYe82YSdMpXpop+u0QiQw==			

reglamentaria del puesto al que hubiese promocionado en comisión de servicio el trabajador sustituido.

SEXTA.- En los contratos causales propiamente dichos (obra o servicio y circunstancias de la producción), tenemos que vigilar el cumplimiento escrupuloso del límite establecido en el art. 15.5 ETT. Las causas de cese serán las mismas que venimos poniendo hasta ahora en tales contratos.

SÉPTIMA.- En los nombramientos de funcionarios interinos sobre vacantes ofertadas o que va a ofertarse con arreglo al art. 10.1.a) TREBEP, tenemos que añadir a las causas genéricas de cese, el cumplimiento del plazo de tres años desde el nombramiento sin que se hubiese convocado el proceso selectivo para la cobertura reglamentaria de la vacante por un funcionario de carrera. Y que el único supuesto posible de prórroga de dicho nombramiento sería que, al cumplirse ese plazo, el proceso selectivo se hubiese iniciado ya, caso en el que cabría prorrogar el nombramiento hasta la culminación de aquél.

OCTAVA.- La interinidad sobre vacante ofertada o que vaya a ofertarse, al estar vinculada a una plaza y no a un puesto, debe cesar, además de por las causas genéricas de pérdida de la condición de funcionario (art. 63 TREBEP), solo cuando la vacante se cubra por un funcionario de carrera a través del correspondiente proceso selectivo, o bien se cumpla el plazo de tres años reflejado en la conclusión anterior. Ahora bien, mientras la plaza interinada siga vacante, no sería causa de cese que el puesto de trabajo concreto en el que se hubiera materializado el nombramiento fuese ocupado en virtud de un concurso de traslado o de una provisión de puestos de trabajo, lo que determinaría simplemente el desplazamiento del interino a otro puesto libre de la RPT susceptible de ser respaldado por la vacante interinada.

NOVENA.- En los nombramientos de interinos para sustituir temporalmente al titular de un concreto puesto de trabajo [art. 10.1.b) TREBEP] tenemos que actuar exactamente igual que he reflejado en la conclusión cuarta respecto de los contratos laborales de interinidad de igual naturaleza.

DÉCIMA.- En los nombramientos de interinidad por sustitución de en puestos catalogados en la jerga municipal como vacantes no disponibles por hallarse el titular del puesto desempeñando en comisión de servicio otro distinto, aunque formalmente se trate de una interinidad por sustitución y con la finalidad de evitar posibles abusos en la temporalidad, tenemos que incluir como causa de cese añadida el cumplimiento del plazo de tres años desde la fecha del nombramiento sin que se hubiera llevado a cabo el procedimiento que corresponda para cubrir definitivamente el puesto ocupado en comisión de servicio por el funcionario sustituido.

UNDÉCIMA.- Con la finalidad de evitar abusos de temporalidad en los nombramientos de interinos por sustitución en vacantes no disponibles, tenemos que desarrollar los procedimientos previstos para la provisión regular de los puestos de trabajo en los plazos previstos legal y convencionalmente, es decir, con una periodicidad anual al menos.

Código Seguro De Verificación	rPYe82YSdMpXpop+u0QiQw==	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Ignacio Perez Royo	Firmado	22/07/2021 13:41:37
Observaciones		Página	12/14
Url De Verificación	https://www.sevilla.org/verifirmav2/code/rPYe82YSdMpXpop+u0QiQw==		



DUODÉCIMA.- En los nombramientos de interinos para programas temporales, no corresponde al servicio de RRHH valorar si el programa en cuestión tiene sustantividad y autonomía, o si su reiteración en términos más o menos similares disfraza de temporalidad funciones que en realidad son permanentes. Esas consideraciones serán objeto de valoración en un expediente, no de RRHH, sino del área que corresponda y que culmina con la aprobación del programa, si lo considera oportuno, por parte de la Junta de Gobierno. Una vez aprobado, a nosotros como RRHH nos corresponde montar el expediente para efectuar los nombramientos que sean necesarios para la ejecución del programa, y en ese expediente si es responsabilidad nuestra evitar que se den circunstancias que pudieran calificarse de abuso en la temporalidad.

DECIMOTERCERA.- Enlazando con lo anterior, aparte de no superar nunca los plazos de duración del programa (tres años) o de la acumulación de tarea (nueve meses en un período de dieciocho), tenemos que evitar que la sucesión de distintos nombramientos temporales de programa y/o acumulación de tarea no desemboque en abuso de temporalidad. Y para ello tenemos que tomar como referencia la aplicación por analogía del art. 15.5 ETT.

DECIMOCUARTA.- Las bolsas de empleo que tenemos constituidas, salvo el caso anecdótico de dos muy concretas relativas a la imprenta municipal, están caducadas y no responden ya a los principios que, según el art. 10.2 TREBEP, deben informar la selección de funcionarios interinos. La conclusión, pues, es evidente: tenemos que ir a un proceso de renovación de todas las bolsas caducadas. Ahora bien, este proceso lo tenemos que compatibilizar con el funcionamiento eficaz de la Administración municipal, funcionamiento que requiere que sigamos haciendo contrataciones y nombramientos de interinos sin que podamos diferirlos hasta la existencia de bolsas nuevas. En definitiva, algunas de las bolsas caducadas van a tener que utilizarse todavía mientras se produce su renovación y, por otra parte, tenemos que planificar los esfuerzos para llevar a cabo esta última.

DECIMOQUINTA.- En las diferentes subescalas de la Administración General, al estar ya publicadas las listas provisionales de admitidos en los correspondientes procesos selectivos (Administrativos y TAG), o siendo su publicación muy próxima (Auxiliares administrativos en septiembre), no tiene sentido constituir bolsas nuevas que tendrían una vigencia mínima al ser sustituidas por las que surgirán de aquellos procesos. Por tanto, podemos tirar como hasta ahora hasta que estos últimos terminen, como muy tarde, en el primer semestre de 2022.

En cuanto a la bolsa de peón, aparte de que no es de las más antigua (se constituyó el 1-12-2013, es decir, prácticamente en 2014), tiene la ventaja de que todos sus integrantes superaron la fase de oposición del proceso selectivo y, al menos en este sentido, respetan escrupulosamente las exigencias de mérito y capacidad. Por otro lado, hay unas oposiciones de esta categoría ya convocadas, habiendo terminado el plazo de presentación de solicitudes, tenemos previsto publicar en octubre la lista provisional de admitidos y celebrar la prueba a finales de año o, como muy tarde, en enero de 2022. En definitiva, podemos seguir utilizando tranquilamente la bolsa existente.

Código Seguro De Verificación	rPYe82YSdMpXpop+u0QiQw==	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Ignacio Perez Royo	Firmado	22/07/2021 13:41:37
Observaciones		Página	13/14
Url De Verificación	https://www.sevilla.org/verifirmav2/code/rPYe82YSdMpXpop+u0QiQw==		



El problema lo tenemos en las diferentes categorías de la Administración Especial y, muy fundamentalmente, en aquellas que proveen continuamente los diferentes programas de servicios sociales. Pero aun aquí tenemos que hacer distinguos.

La bolsa de trabajadores sociales acaba de caducar (7-6-2021) y, además, acaba de reordenarse conforme a los criterios fijados por la STS 895/2021. Esta bolsa, por tanto, podemos seguir utilizándola con tranquilidad hasta que se celebre un concurso-oposición de la categoría que nos permita constituir una bolsa nueva.

Donde tenemos mayores problemas y resulta más urgente convocar la constitución de una bolsa nueva es en las categorías de educadores y psicólogos. Ambas bolsas, a las que recurrimos habitualmente, además de ser bolsas de prensa, son muy antiguas (julio y abril de 2008, respectivamente). No cabe duda de que, ante la necesidad perentoria de seguir con los nombramientos, no tenemos otra solución que prorrogar su aplicación el tiempo imprescindible, pero siempre que inmediatamente se inicie el procedimiento conducente a la renovación completa de las bolsas de ambas categorías, procedimiento en el que tenemos que cumplir a rajatabla los principios enunciados en el art. 10.2 TREBEP, que no son sino un trasunto de los previstos en la Constitución.

Con las restantes bolsas, algunas de las cuales no tienen prácticamente movimiento alguno, tendremos que valorar caso a caso la necesidad de su renovación con prontitud y actuar en consecuencia.

En Sevilla, a la fecha indicada en el pie de firma
 EL JEFE DE SERVICIO DE RECURSOS HUMANOS

Código Seguro De Verificación	rPYe82YSdMpXpop+u0QiQw==	Estado	Fecha y hora	
Firmado Por	Ignacio Perez Royo	Firmado	22/07/2021 13:41:37	
Observaciones		Página	14/14	
Url De Verificación	https://www.sevilla.org/verifirmav2/code/rPYe82YSdMpXpop+u0QiQw==			