

LA CONSOLIDACIÓN DE EMPLEO TEMPORAL EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

JORGE BAQUERO AGUILAR
Profesor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Málaga
jbaquero@uma.es

1.- INTRODUCCIÓN

Con unas tasas de temporalidad poco usuales en nuestro sistema de empleo público (no sólo en cuanto al personal interino sino que también en relación al personal laboral y al personal que forma parte del Sector Público institucional), el legislador adopta a finales de 2021 una norma que intenta, por un lado, restringir aún más si cabe los plazos de permanencia temporal en nuestras Administraciones Públicas y, por otro lado, rebajar el porcentaje de temporalidad por debajo del 8% (compromiso adquirido con los agentes sociales). Pero la problemática de la inexactitud de los datos estadísticos oficiales sobre cuál es el porcentaje real de temporalidad a todos los niveles de nuestro sistema –incluido el vasto y complejo Sector Público de nuestro país- nos hace vislumbrar que el problema por el cual se adopta esta norma definitiva es mucho mayor de lo que las estadísticas parece que reflejan.

En la línea de rebajar los porcentajes de temporalidad a unos niveles aceptables se aprueba la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público de nuestro país. Para ello, además de los procesos ya abiertos aprobados con anterioridad, esta norma estipula lo que parece ser un último proceso de consolidación de empleo temporal con la idea de intentar solventar la acuciante y reconocida problemática.

No obstante, y a pesar la vocación finalista de la norma, del análisis llevado a cabo por nuestra parte, podemos deducir que la problemática de cara a un futuro no parece que se haya resuelto del todo, sino que es muy probable que nos volvamos a encontrar, a pesar de las medidas introducidas, a medio o largo plazo, con situaciones y soluciones “*excepcionales*” similares.

2.- LA PROBLEMÁTICA DE LA TEMPORALIDAD EN NUESTRO SISTEMA DE EMPLEO PÚBLICO

Podría decirse que la conflictividad en las relaciones de trabajo en las Administraciones Públicas es una cuestión ciertamente inevitable puesto que, aunque la configuración normativa intenta recoger todos los supuestos legales para el cumplimiento de la misma, al final, es inevitable que las situaciones particulares puedan plantear conflictos judiciales al respecto del desarrollo de las actividades profesionales. Partiendo de esa premisa inicial, también es cierto que, desde los inicios de la configuración normativa de nuestro sistema de empleo público allá por las postrimerías del siglo XIX,

dicha estructuración legal se ha sucedido de una manera fragmentada y, hasta cierto punto, desestructurada. No obstante, con la aprobación de la Constitución Española de 1978 el modelo pasa de ser un sistema basado en el *spoils system* a uno sustentado en el *merit system*. En materia de acceso al empleo público esto supone un avance muy importante en materia de igualdad, mérito, capacidad y publicidad en el acceso. Y no sólo en ese sentido, sino que también en cuanto a todo lo relativo a la estructuración de las relaciones de trabajo. Aunque antes de 2015 también ha habido sentencias relevantes en materia de empleo público, podría decirse que el caso “*de Diego Porras (1)*” (STJUE de 14 de septiembre de 2016) supone un antes y un después en lo relativo a la judicialización de las relaciones de trabajo en las Administraciones Públicas. A esta sentencia tan relevante le siguen otras como son las siguientes: la cuestión prejudicial del Tribunal Supremo: el origen del caso “*de Diego Porras (2)*”, los casos “*Montero Mateos*” y “*Grupo Norte Facility*”¹ (sentencias de 5 de junio de 2018²), el caso “*de Diego Porras (2)*” (STJUE de 21 de noviembre de 2018³) y la STS de 13 de marzo de 2019 que resuelve definitivamente la cuestión dentro de nuestro ordenamiento jurídico⁴.

No obstante lo anterior, otra vertiente de la conflictividad en el seno de nuestras instituciones tiene una relación directa con la problemática de acceso al sistema y, a lo que nos interesa para el caso, con las altas tasas de temporalidad que ha obligado al legislador nacional a adoptar medidas al respecto. En cuanto a la temporalidad se refiere, podría calificarse el mismo como un problema ciertamente endémico que ha tenido ciertos vaivenes a lo largo más de cuarenta años de democracia. En ciertos momentos ha habido altas tasas de temporalidad que ha obligado al legislador nacional de todas las épocas a promover procesos de consolidación temporal de empleo. Por tanto, lo que parece ser como un último proceso de estabilización del personal de nuestras Administraciones ya tiene un largo recorrido. Pero esto plantea también otra vertiente problemática desde nuestra óptica personal que está directa y estrechamente relacionada con la problemática del acceso a nuestro sistema. La normativa tanto legal como reglamentaria es extensa y precisa. No obstante, la deficiente gestión de los procesos de nombramiento y contratación ha devenido en ciertos problemas de nepotismo por parte de los representantes políticos a todos los niveles⁵.

¹ Véase: BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ, I.: “Contratos temporales e indemnización por cumplimiento del término: ‘de Diego Porras’ vs. ‘Montero Mateos’ y ‘grupo Norte Facility’”, en *Revista de información laboral*, núm. 7, 2018, pp. 39-51. También en BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ, I. “<<Diego Porras>> vs <<Montero Mateos/Grupo Norte Facility>> (Ponencia)”, en *Una mirada crítica a las relaciones laborales*, Blog de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Disponible en: <https://ignasibeltran.com/2018/06/12/diego-porras-vs-montero-mateos-grupo-norte-facility-ponencia/>.

² Vid.: MONEREO PÉREZ, J.L. y ORTEGA LOZANO, P.G.: “La doctrina europea de la ¿no? Discriminación de los empleados temporales: ¿readmisión o indemnización en despido ilegal?”, en *Revista de información laboral*, núm. 9, 2018, pp. 15-37.

³ Sobre el impacto de la jurisprudencia de este momento en la normativa española véase: MIRANDA BOTO, J.M.: “El impacto de la jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia en la legislación española: los ajustes incumplidos”, en *Unión Europea Aranzadi*, núm. 5, 2018.

⁴ Para un análisis más exhaustivo ver el seguimiento de la cuestión llevado a cabo por: BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ, I.: “Empleo Público (eventual e interino) y reacciones a la doctrina ‘Sánchez Ruiz/Fernández Álvarez’ en la Jurisdicción C-A y Social”, en *Una mirada crítica a las relaciones laborales*, Blog de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Disponible en: <https://ignasibeltran.com/2020/10/13/empleo-publico-eventual-e-interino-y-reacciones-a-la-doctrina-sanchez-ruiz-fernandez-alvarez-en-la-jurisdiccion-c-a-y-social/>.

⁵ Prueba de ello son algunas sentencias que condenan a algunos Alcaldes a inhabilitación por delitos de prevaricación en materia de acceso al empleo público local. Obsérvese en ese sentido la sentencia de la Sección 8ª de la Audiencia Provincial de Cádiz con sede en Jerez, Sentencia n 251/2021, de 14 de julio, donde se condena a un Alcalde de un pequeño Ayuntamiento a una “pena de 8 años y 6 meses de inhabilitación especial para los cargos de Alcalde, Teniente de Alcalde, Concejal o cualquier otro cargo

La Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público plantea una serie de medidas que intenten mitigar la problemática de la temporalidad y, con ello, un *¿último?* proceso de estabilización que, a nuestro juicio, deja entrever una problemática más profunda al respecto de lo que de entrada subyace. Y lo manifestamos así porque el acceso real a los datos estadísticos del número de empleados públicos que se pretende estabilizar es ciertamente impreciso. Es difícil acceder a los datos reales del número de empleados públicos en nuestro país⁶. Con una configuración descentralizada⁷ en Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales con plena autonomía para configurar sus plantillas, y con una autonomía de comunicación de datos a los registros oficiales, el acceso a los datos reales se manifiesta ciertamente complejo. Esta descentralización administrativa obtiene su reflejo también en los datos vertidos en las estadísticas sobre personal de nuestras AAPP a lo largo de los años. A fecha de julio de 2022, nos encontramos con un total de 2.731.117 empleados públicos. El 18,87% forman parte del Sector Público del Estado, el 59,21% al Sector Público de las Comunidades Autónomas y el 21,92% al Sector Público de la Administración Local⁸. Las cifras del año 2021 no difieren mucho de las de 2022: 2.710.405 empleados públicos. Al sector público del Estado le corresponden 514.514 efectivos (un 18.98%) aunque, si desagregamos de los mismos los datos sólo de la AGE nos encontramos con total de 229.348 efectivos (tan sólo un 8.46%)⁹. No obstante, este dato contrasta con los que se publican por parte de la EPA, que arrojan datos que reflejan que el empleo público ha aumentado en 42.000 personas en el año 2020. Con lo que, para la EPA, nuestro empleo público cuenta con un total de hasta 3.379.100 personas hasta esa fecha¹⁰. Como vemos, los datos se muestran un tanto contradictorios. No obstante todo ello, nosotros nos vamos a centrar en analizar

de naturaleza electiva en el ámbito local, autonómico, estatal o europeo” por un delito de prevaricación continuada en la contratación de forma arbitraria de personal al servicio de dicho Ayuntamiento sin respetar los preceptos constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público. También véase la STS (Sala de lo Penal) 2878/2021, de 16 de julio de 2021 por el que se condena a un Alcalde y a una trabajadora a “ocho años de inhabilitación especial para empleo o cargo público consistente en alcalde, concejal de ayuntamiento o cualquier otro cargo electivo de la Administración Local, de las Comunidades Autónomas y de la Administración Estatal” por un caso de prevaricación administrativa.

⁶ Vid. MARTÍNEZ MATUTE, M. y PÉREZ, J.J.: “La evolución del empleo de las Administraciones Públicas en la última década”, en *Banco de España. Boletín Económico*, 4/2017. Notas Económicas, 2017, p. 11 y ss. Disponible en: <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/NotasEconomicas/T4/fich/bene1704-nec12.pdf>.

⁷ Desde un punto de vista del análisis económico, y con notas de Derecho comparado, véase el interesante trabajo llevado a cabo por: LAGO PEÑAS, S.: *40 años de descentralización en España (1978-2018): balance y perspectivas*, Madrid, FUNCAS, Estudios de la Fundación, Serie Economía y Sociedad, 2021. Disponible en: <https://www.funcas.es/libro/40-anos-de-descentralizacion-en-espana-1978-2018-balance-y-perspectivas/>.

⁸ Datos obtenidos de: GOBIERNO DE ESPAÑA. MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA.: *Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas*. Disponible en: https://funcionpublica.hacienda.gob.es/dam/es/portalsefp/funcion-publica/rcp/boletin/Boletines/220701_Boletin_julio_2022.pdf.pdf.

⁹ Datos obtenidos del Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas. Registro Central de Personal. Enero 2021. Datos disponibles en: http://www.mptfp.es/dam/es/portal/funcionpublica/funcion-publica/rcp/boletin/Boletines/200701_Boletin_julio_2021.pdf.pdf.

¹⁰ Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE). Encuesta de Población Activa (EPA). Cuarto trimestre de 2020. 28 de enero de 2021

Datos obtenidos del Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas. Registro Central de Personal. Enero 2021. Datos disponibles en: <https://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0420.pdf>.

las cifras del año 2019 puesto que muestran una evolución más significativa con respecto a ejercicios anteriores y posteriores, aportando el análisis de los datos previos mayor información de contraste en la línea de nuestra investigación. Puesto que ha sido durante los años 2020, 2021, 2022 y lo que llevamos del 2023 (sobre todo este último) donde los procesos de selección y de consolidación de empleo han empezado a tomar cierta relevancia.

De manera que, centrándonos –como hemos dicho- en los datos del año 2019, atendiendo a los datos oficiales, a fecha de enero de 2019 nuestras AAPP contaban con un total de 2.578.388 efectivos¹¹ dentro de nuestro empleo público¹². De todos ellos 507.830 pertenecían a la Administración Pública Estatal (AGE y sus organismos autónomos, etc.), 1.339.111 a las Administraciones autonómicas, 575.405 a la Administración Local y 156.042 a las Universidades¹³. El porcentaje era el del 19,69 %

¹¹ Datos obtenidos del Registro Central de Personal a fecha de enero de 2019. Dicho Registro, que es el órgano de la Administración del Estado en el que se registra el personal a su servicio, viene regulado por parte del art. 71 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (BOE núm. 261, de 31/10/2015) y que; además, es desarrollado reglamentariamente a través del Real Decreto 2073/199, de 30 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento del Registro Central de Personal y las normas de coordinación con los de las restantes Administraciones Públicas (BOE núm. 15, de 18/01/2000). Registro Central de Personal disponible en: http://www.hacienda.gob.es/CDI/Empleo_Publico/Boletin_rcp/bol_semestral_201901_completo.pdf.

¹² *Vid in extenso* al respecto de la cuestión en su momento: ARENILLA SÁEZ, M. y DELGADO RAMOS, D.: “¿Hay muchos empleados públicos en España? Eficiencia y efectividad en el contexto de la OCDE”, en *Revista de Administración Pública*, 193, 2014, pp. 297-334. Disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/RAP/article/view/40204>. Se analiza en este trabajo la evolución del empleo público desde el año 2003 hasta el año 2014. Para estos autores, “uno de los más graves problemas a los que nos enfrentamos a la hora de analizar el número y la evolución en el número de empleados públicos es el acceso a las fuentes de información” (p. 299). Como conclusión, y también como datos de contraste en relación a la evolución del empleo público de nuestro país, estos autores determinan que “el número de empleados públicos del conjunto de las Administraciones públicas, entre enero de 2003 y enero de 2013, se ha incrementado en 247.079 personas, un 10,61 por ciento más, hasta los 2.576.746 efectivos, partiendo de los 2.329.667 de enero de 2003” (p. 309).

¹³ Dejamos a un lado el tratamiento tanto de las cifras como del personal perteneciente a las Universidades Españolas, no sólo por no plantear tanta controversia y litigiosidad en relación al hilo conductor de este trabajo -aunque también existe pero considerada de otra índole a la de la AGE, las CCAA y las EELL-, sino porque sería objeto por sí solo de un trabajo de investigación de cierta envergadura que merece otro espacio distinto al que venimos abordando. De hecho, según el Boletín Estadístico de las Administraciones Públicas, la temporalidad del PDI laboral en las Universidades públicas alcanza el 79,62%, y la del PAS en el 43,12 %. Boletín disponible en: <https://www.mptfp.gob.es/portal/funcionpublica/funcion-publica/rcp/boletin.html>. No obstante todo ello, y en relación al tema que nos ocupa, pero centrado en el entorno de las Universidades españolas véase el trabajo de: MARTÍN MORENO, J.L.: *Quiebras y desviaciones del sistema de mérito en la función pública. ¿Qué hacemos con los cacicatos del siglo XXI?*, Liberlex, 2006. Obra disponible en: <http://liberlex.com/archivos/QUIEBRAS%20Y%20DESVIACIONES%20DEL%20SISTEMA%20DE%20MERITO.pdf>. En ese sentido, destacar también las importantísimas y recientes SSTs en materia de temporalidad de profesores que reflejan parte de la problemática en el ámbito universitario. Nos referimos a la STS 2445/2020, de 1 de julio de 2020; a la STS 2778/2020, de 8 de julio de 2020 y a la STS 2589/2020, de 16 de julio de 2020. Obsérvese el interesantísimo análisis realizado por parte del profesor ROJO TORRECILLA en: ROJO TORRECILLA, E.: “La saga universitaria nos sigue dando sorpresas. Despido improcedente de profesor ayudante doctor y cómputo de toda su prestación de servicios (contratación administrativa y laboral). Notas a la sentencia del TS de 1 de julio de 2020”, en *El nuevo y cambiante mundo del trabajo. Una mirada abierta y crítica a las nuevas realidades laborales*, Blog Jurídico, 27 de julio de 2020. Disponible en: <http://www.eduardorjotorrecilla.es/2020/07/la-saga-universitaria-nos-sigue-dando.html>. Sobre la contratación temporal abusiva en el marco de las Universidades véase el interesante trabajo de: BALLESTER LAGUNA, F.: “¿Ha hecho lo suficiente la legislación española para prevenir la utilización abusiva de los contratos de trabajo temporales en el ámbito de la investigación? La Directiva 1999/70/CE ...”, en BALLESTER LAGUNA, F. (Coordinador): *El estatuto profesional del personal*

en la AGE, 51,93% en las CCAA y el 22,32% en las EELL. Desde el punto de vista de la tipología o categoría de personal obtenemos que dentro de la AGE nos encontramos con que del total de 507.830, 414.153 pertenecían a la categoría de funcionarios, 82.549 a la de laborales y 11.128 dentro de la categoría de otro personal¹⁴ (sumando entre laborales y la categoría de otro personal la cifra de 93.677 efectivos). Por otro lado, dentro del marco de las autonomías, podemos observar que del total de 1.339.111, 782.648 son funcionarios, 126.849 laborales y 429.614 dentro de la categoría de otro personal (sumando las dos últimas categorías ascendían a 556.563 efectivos). Por último, en el ámbito de las EELL, nos encontrábamos con que del total de 575.405 198.725 son funcionarios, 312.126 laborales y 64.554 dentro de la categoría de otro personal (que sumando las dos últimas categorías obtenemos la cifra de 376.680 efectivos). A modo de resumen, del total de personal al servicio de las AAPP en nuestro país, el 56,66 % eran funcionarios, el 23,4% son laborales y el 19,44% pertenecían a la categoría de otro personal. En términos porcentuales estas dos últimas categorías –laborales y otro personal- suman un total del 42,84 % de los efectivos de nuestras AAPP: casi la mitad de los empleados públicos de nuestro país. Dato muy significativo este último del 42,84% y a tener en cuenta este último para arrojar cierta luz a la problemática laboral de los empleados públicos en nuestro país en relación a la temporalidad en el seno de nuestras Administraciones¹⁵.

Llegados a este punto se hace necesario reseñar por nuestra parte que los datos que mostramos son las cifras oficiales y que, al parecer, dentro de las CCAA y de las EELL (aunque también dentro de la AGE pero en menor medida) podría suceder que las cifras no sean las exactas y que pudieran aumentar en número, puesto que es bastante probable que el Registro aducido no dé cabida a todo ese personal laboral que forma parte de nuestras Administraciones como consecuencia de una posible no comunicación exacta de datos exactos al Registro Central de Personal por parte de todas las AAPP de nuestro país¹⁶. Lo mismo sucede cuando analizamos las cifras de los empleados públicos que

investigador contratado en régimen laboral, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2016, pp. 247-264. Disponible en: <http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/103750> . En esa misma línea de conflictividad en relación a la problemática de la temporalidad en el ámbito universitario, centrado en los profesores asociados se ha dictado la STS 1208/2022, de 23 de marzo de 2022. Véase el interesante análisis de la cuestión vertido por parte de: ROJO TORRECILLA, E.: “Sigue la saga del profesorado universitario, y el TS afina cada vez más en la interpretación estricta del art. 219.1 LRJS para casos de profesorado asociado. Notas a la sentencia de 23 de marzo de 2022 (Universidad de Burgos)”, en *El nuevo y cambiante mundo del trabajo. Una mirada abierta y crítica a las nuevas realidades laborales*, Blog Jurídico, 16 de abril de 2022. Disponible en: <http://www.eduardorojotorrecilla.es/2022/04/sigue-la-saga-del-profesorado.html> .

¹⁴ Al consultar los datos estadísticos del Registro Central de Personal no se especifica en de forma clara qué tipo de empleado público forma parte de este tipo de categoría de “*otro personal*”. De los datos analizados deducimos que forma parte de este tipo de personal empleado público todo aquel que no forme parte del resto de categorías. En ese sentido, estimamos que de esa categoría podrían formar parte tanto los indefinidos no fijos vía jurisprudencial como aquellos que lo son de facto pero que todavía no han conseguido dicha resolución. Es por ello por lo que especificamos a lo largo de este trabajo que no nos queda claro si los indefinidos no fijos forman parte o no de las estadísticas oficiales. Con lo cual, y tal y como venimos aduciendo, es muy probable que el número real de efectivos de nuestro sistema de empleo público sea muy superior al que reflejan las cifras oficiales.

¹⁵ Si comparamos los datos con ciertos países de nuestro entorno, “*el empleo de las AAPP en España en porcentaje de la población total se situó en 2015 en el 6,3%, un nivel similar al de países como Italia, Portugal o Alemania, y por debajo de los países con mayor presencia pública en la provisión directa de bienes y servicios, como Suecia o Francia, y del promedio de los países de la Unión Europea (UE) (8,4%)*”. MARTÍNEZ MATUTE, M. y PÉREZ, J.J.: “La evolución del empleo de las Administraciones Públicas en la última década”, *op. cit.*, p. 3.

¹⁶ Así lo ponen de manifiesto los responsables de Recursos Humanos de las pequeñas y medianas EELL que hemos consultado de forma extraoficial. Y todo ello a pesar del que el artículo 35.2 del Real Decreto

pertencen a Organismos Instrumentales, Empresas Públicas, Fundaciones Públicas, Consorcios, etc. Sin contar, además, con todo aquel personal laboral que forma parte de nuestro empleo público -nos referimos a los indefinidos no fijos que no han accedido por los cauces legales sino vía jurisprudencial o vía subrogación empresarial-, un colectivo que, generalmente, parece que puede que no se suela tenerse en cuenta en los datos estadísticos puesto que, aunque formen parte del empleo público a todos los efectos, en puridad no se les considera como empleados públicos (al menos a efectos estadísticos por algunas AAPP).

De todo lo analizado se extrae la conclusión de que las cifras de temporalidad en el seno de nuestras instituciones a todos los niveles podrían ser muy superiores a lo que las cifras oficiales establecen, lo que denota que la problemática de la temporalidad es un problema de dimensiones mayores de lo que se presupone. En ese sentido, y para intentar mitigar el problema, el legislador nacional ha adoptado un bloque de reformas al respecto de solventar la cuestión.

3.- LAS REFORMAS INTRODUCIDAS: ¿EL ÚLTIMO PROCESO DE CONSOLIDACIÓN DEL EMPLEO TEMPORAL?

Las cifras oficiales de temporalidad se presuponen en torno a 800.00 efectivos¹⁷ aunque, como hemos señalado *ut supra*, es bastante probable que las cifras puedan, incluso, duplicarse. Frente a todo esta problemática de temporalidad tan acuciante, después de varias resoluciones judiciales importantes del TJUE que han afectado a las resoluciones internas de nuestros tribunales (la más reciente e importante ha sido la del Caso IMIDRA)¹⁸, con ocasión de la finalización del año 2021 (previa aprobación por parte del legislador del Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público¹⁹), y dentro de los compromisos que había adquirido el ejecutivo, se aprobaron un bloque normas que, de una u otra forma, afectan a nuestro sistema de empleo público. Todas ellas, en cierta forma, vienen a recoger el sentir de la necesidad de reformar ciertos postulados tanto del Derecho de función pública como del Derecho del trabajo en general. El debate jurídico-político sobre las reformas se había planteado en el análisis vertido sobre las distintas proposiciones tanto de ley como en las no de ley que se había realizado tanto en el Congreso como en el Senado. En ese sentido, la Ley de Presupuestos Generales para los años 2022 y 2023 plantean postulados en torno a las tasas de reposición, ingreso de personal de forma extraordinaria, etc. Por otro lado, la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas

364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración general del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración general del Estado, establece el hecho de que incluso para el personal laboral no permanente, además de existir un registro de dicho personal en cada departamento, también habrán de ser comunicados dichos datos al Registro Central de Personal.

¹⁷ Dato obtenido de la Proposición de Ley de medidas urgentes para la consolidación de los funcionarios interinos de Administración Local con habilitación de carácter nacional en cumplimiento de la Directiva 1999/70/CE del Consejo de 28 de junio de 1999, presentada a la Mesa del Senado por parte del Grupo Parlamentario de Izquierda Plural con fecha de 29/03/2021. Proposición disponible en: https://www.senado.es/legis14/publicaciones/pdf/senado/bocg/BOCG_D_14_167_1707.PDF.

¹⁸ *Vid.* al respecto: BAQUERO AGUILAR, J.: *La desnaturalización de los principios constitucionales de igualdad, capacidad y publicidad en el acceso al empleo público*, Murcia Laborum Ediciones, 2022, pp. 152-161.

¹⁹ *Cfr.* BAQUERO AGUILAR, J.: “La temporalidad en las Administraciones Públicas: ¿un problema “aún/no” resuelto?: Comentario crítico al Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, ISSN-e 1696-9626, N°. 61, 2022, pp. 375-417.

urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público de nuestro país (que será analizada puesta en relación con el RD-ley 14/2021, resaltando las principales diferencias que introduce la norma definitiva así como las deficiencias que, desde nuestro punto de vista, sigue albergando la misma) es la norma principal en relación a la controversia que venimos abordando. Pero la reforma laboral para el año 2022 también establece una serie de modificaciones e introduce una serie de preceptos que afectan al empleo público de nuestro país a través del 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. Medidas legales estas dos últimas que, en relación al tema objeto de análisis, entre otras muchas cuestiones, pretenden verter preceptos legales que delimiten y controlen la temporalidad. Todo el bloque normativo aprobado en su conjunto plantea elementos dispositivos interrelacionados en relación al objeto central de este trabajo de investigación.

Toda vez que se aprueba el Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público²⁰, el debate mediático, sindical, político e *iuslaboralista* inicia una nueva etapa de andadura en relación al problema endémico y estructural que sufren nuestras AAPP. Todo ello da lugar a la aprobación definitiva de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público. Partiendo del preámbulo de la norma, se ha de decir que el mismo no es modificado de forma sustancial con respecto al Real Decreto-ley, a excepción del hecho de que se hace referencia a las modificaciones introducidas y a la supresión de la argumentación jurisprudencial citada que avalaba, en su momento, el uso de dicha técnica legislativa. Se justifica con jurisprudencia consolidada de nuestro Tribunal Constitucional la excepcionalidad del uso del mecanismo de concurso para la consecución definitiva de uno de los dos procedimientos de consolidación de empleo de los dos que establece la norma. Todo ello como consecuencia de las circunstancias especiales de altísimas tasas de temporalidad que adolece nuestro sistema, y con el objetivo de no incurrir en una posible inconstitucionalidad futura en la aprobación de la norma. En ese sentido, prevé la norma en su Disp. adic. 6ª una serie de procesos de consolidación de empleo que podrán ser negociados en cada una de nuestras Administraciones. Procesos que se realizarán por “*tan sólo una vez*”, conforme a lo previsto en los apartados 6 y 7 del art. 61 del TREBEP, mediante el sistema de concurso (exceptuando el sistema de concurso-oposición) “*para aquellas plazas que, reuniendo los requisitos establecidos en el artículo 2.1, hubieran estado ocupadas con carácter temporal de forma ininterrumpida con anterioridad a 1 de enero de 2016*”. Se justifica este procedimiento excepcional en base a la doctrina ya fijada por nuestro Tribunal Constitucional sobre el acceso a nuestro sistema de empleo público en estrictas condiciones de igualdad. No es óbice todo ello para que las convocatorias deban ajustarse el resto de requisitos que se establece en nuestra normativa de función pública²¹. Para que el legislador haya podido adoptar esta medida (que ha de estar prevista en una norma con rango legal como es el caso), la justificación viene avalada por la STC 12/1999, de 11 de febrero de 1999, de tal forma que no se incumpla con el principio de igualdad en el acceso al empleo público, puesto que se trata de una situación excepcional y que, parece que va

²⁰ Obsérvese el interesante y preciso análisis que se hace del mismo por parte de: BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ, I.: “Las medidas para reducir el empleo público temporal a la luz del asunto Imidra y del RD Ley 14/2021”, en *Temas Laborales*, núm. 159, 2021, pp. 53-84. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/594381>.

²¹ SSTC que avalan dicha cuestión y que se citan en el mismo preámbulo son: STC 67/1989, STC 27/1991 y STC 60/1994.

a ser un recurso que se va a utilizar “*tan sólo una vez*” como medida extraordinaria para paliar la endémica tasa de temporalidad de nuestro sistema de empleo público

Entrando en materia de análisis del articulado de la norma, la misma ha incorporado una serie de preceptos normativos no contemplados con anterioridad fruto de la negociación y del debate parlamentario para su posible aprobación. En ese sentido, al texto inicial que modificaba el art. 10.4 del TREBEP, se le ha añadido un párrafo tercero que contiene una pequeña modificación, que hace referencia a la posible excepcionalidad para que el personal funcionario interino pueda permanecer en la plaza que ocupe de forma temporal, siempre que se haya publicado la convocatoria correspondiente dentro del plazo de los tres años a contar desde la fecha del nombramiento en dicha categoría de empleado público. Para que pueda permanecer en dicha plaza de forma temporal, dicha convocatoria tendrá que ser “*resuelta conforme a los plazos establecidos en el artículo 70 del TREBEP*”. Desde nuestro punto de vista, la intencionalidad de esta nueva introducción es la de reforzar los plazos tanto de la convocatoria OEP con carácter anual, como la obligación de la convocatoria de los procesos selectivos en un plazo improrrogable de tres años tal y como recoge dicho art. 70 del TREBEP. Además de reforzar la posibilidad de que, si no se superan las plazas por parte de los aspirantes y las mismas quedan desiertas, podrán permanecer –de forma excepcional- hasta que se cumpla la ejecución de la OEP. Es esta una medida más garantista con respecto a la anterior redacción de cara a, en su caso, poder optar a una segunda oportunidad.

En cuanto a los procesos de estabilización de empleo temporal -que sí que han sufrido modificaciones importantes y de calado con respecto al Real Decreto-ley 14/2021-, en el párrafo segundo del apartado primero del art. 2 de la Ley se establece que, sin perjuicio de lo que establece la Disp. Trans. 1ª de la norma (que establece que los siguientes procesos selectivos deberán estar culminados antes del 31 de diciembre de 2024), “*las plazas afectadas por los procesos de estabilización previstos en los artículos 19.Uno.6 de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017²², y 19.Uno.9 de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018²³, serán incluidas dentro del proceso de estabilización descrito en el párrafo anterior, siempre que hubieran estado incluidas en las correspondientes ofertas de empleo público de estabilización y llegada la fecha de entrada en vigor de la presente Ley, no hubieran sido convocadas, o habiendo sido convocadas y resueltas,*

²² Que establecía el hecho de que, “*las Administraciones y sectores señalados en las letras A), B), G), O) y P) y Policía Local, regulados en el apartado Uno.2 anterior, el personal docente e investigador comprendido en la letra J) del apartado Uno.2 anterior, así como el personal que preste servicios en materia de gestión tributaria y recaudación y de inspección y sanción de servicios y actividades, el personal del Servicio Público de Empleo Estatal y entidades autonómicas equivalentes que preste servicios en materia de gestión y control de prestaciones de desempleo y actividades dirigidas a la formación para el empleo, y el personal de la Escala de Médicos-Inspectores del Cuerpo de Inspección Sanitaria de la Administración de la Seguridad Social del Instituto Nacional de la Seguridad Social, además de la tasa resultante del apartado Uno.2 y 3, podrán disponer de una tasa adicional para estabilización de empleo temporal que incluirá hasta el 90 por ciento de las plazas que, estando dotadas presupuestariamente, hayan estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2016*”.

²³ Que determinaba en su párrafo primero que, “*además de lo establecido en el artículo 19.uno.6 de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, se autoriza una tasa adicional para la estabilización de empleo temporal que incluirá las plazas de naturaleza estructural que, estando dotadas presupuestariamente, hayan estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2017 en los siguientes sectores y colectivos: personal de los servicios de administración y servicios generales, de investigación, de salud pública e inspección médica así como otros servicios públicos. En las Universidades Públicas, sólo estará incluido el personal de administración y servicios*”.

hayan quedado sin cubrir”. Lo cual nos lleva a ampliar los límites temporales de los procesos de consolidación de empleo hasta el 31 de diciembre de 2017, siempre y cuando se cumplan con los requisitos previstos por este mecanismo de estabilización que procura la norma. Lo que se plantea, bajo nuestra humilde posición, es una aclaración que no quedaba lo suficientemente expresa en la redacción anterior, que concierne al hecho de que, dichas plazas, para que puedan llevarse a cabo los procesos de estabilización, deberán cumplir una serie de requisitos: 1º) Habrán de haberse incluido en las correspondientes OEP de estabilización correspondientes a cada uno de los procesos que habilitaban las Leyes de Presupuestos Generales para el Estado de los años 2017 y 2018. 2º) Que a la entrada en vigor de la presente Ley no hubiesen sido convocadas. 3º) O que, aun habiendo sido convocadas y resueltas, hayan quedado plazas desiertas. Es decir, que si no se habían contemplado los procesos de estabilización en la publicación de las OEP relativas a los mismos, no se podrán convocar plazas por esta vía de consolidación excepcional que incorpora como novedad esta norma definitiva. Por su parte, el apartado 2 del art. 2 de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, amplía la fecha de aprobación y de publicación de las OEP que articulen los procesos de estabilización contemplados en el apartado 1 hasta antes del 1 de junio de 2022²⁴.

Una de las novedades más significativas que incorpora la norma hasta el momento es la que introduce el párrafo 2º del apartado 4 del art. 2 de la Ley, que establece la posibilidad de que no sean *“eliminarios los ejercicios en la fase de oposición”*. De tal forma que, de esta forma, se le otorga al personal interino o laboral que se pretende estabilizar por esta vía un mecanismo mediante el cual la fase de concurso (40% máximo) le asegura un relativo y mayor aseguramiento a la hora de poder consolidar y no quedarse fuera de la Administración a la que pertenezcan. Y de esa máximo del 40% contará, sobre todo, la experiencia profesional. Esta cuestión se introduce, entre otros motivos, como medida de paliar los efectos de la temporalidad de larga duración que ha sufrido dicho colectivo. Además de haber sido uno de los *“caballos de batalla”* por parte, tanto de las centrales sindicales, como de los partidos políticos socios de la coalición de gobierno para la aprobación definitiva de la Ley 20/2021. Una cuestión que nos parece oportuna reseñar es la que se mantiene en el apartado 5 del art. 2, donde se determina que se deberán ofertar en estos procesos de consolidación, *“necesariamente, plazas de naturaleza estructural que se encuentren desempeñadas por personal con vinculación temporal”*. Esto ha generado una enorme problemática en las Administraciones (sobre todo las EELL medianas y pequeñas), puesto que muchas de ellas no tenían bien configuradas las Relaciones de Puestos de Trabajo, ni bien definidas desde el punto de vista administrativo las plazas, de manera que se ha dado el caso de que sean consideradas algunas plazas como no estructurales. Lo que ha dado lugar, a situaciones que hayan determinado la imposibilidad de convocar ciertas plazas.

Siguiendo con lo expuesto en el párrafo anterior, en el apartado 7 del art. 2 de la ley, se introduce el término *“estructural”*, que hace referencia a las plazas ocupadas de forma temporal existentes en cada uno de los ámbitos afectados que deberán ser certificadas por el Ministerio de Hacienda y Función Pública a través de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos. Con lo cual, en relación a la problemática referenciada

²⁴ Por poner tan sólo algunos ejemplos en el marco autonómico, la Comunidad autónoma andaluza había aprobado a finales de diciembre el Decreto 263/2021, de 21 de diciembre, por el que se aprueba la Oferta de Empleo Público para la estabilización de empleo temporal en la Administración General de la Junta de Andalucía para el año 2021 (BOJA de 24 de diciembre de 2021). Por su parte, en las Illes Balears se ha aprobado el Decreto ley 2/2022, de 7 de febrero, mediante el cual se establecen medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público en las Illes Balears (BOIB de 08 de febrero de 2022).

de las EELL que no tenían bien configuradas sus Relaciones de Puesto de Trabajo²⁵ y que no albergaban las plazas de funcionarios interinos y de personal laboral como de estructura desde un punto de vista administrativo, lo que ha provocado es la limitación al acceso a estos proceso de consolidación del personal que se encontrase en esta situación como consecuencia del deficiente funcionamiento de las políticas de Recursos Humanos de nuestras Administraciones.

Al final de la Disp. adic. 3ª (relativa a las medidas de seguimiento presupuestario), con la finalidad de mantener una adecuada prestación de los servicios públicos, además de la mantenida posibilidad de poder nombrar a personal interino en plazas vacantes que se produzcan en el ejercicio presupuestario por jubilación, la nueva redacción introduce la posibilidad de nombrar personal para ocupar aquellas plazas de “*necesaria y urgente cobertura que, de acuerdo con lo establecido en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado, no computen en la tasa de reposición de efectivos*”. La primera de las medidas, desde nuestra óptica personal, tiene que ver con que la edad media de los empleados públicos de nuestro país está por encima de los 55 años. Muchos de ellos, sobre todos los de la AGE, tienen la posibilidad de jubilarse a los 60 años. Otras Administraciones poseen convenios con la Seguridad Social para la jubilación de sus empleados. Por su parte, con la segunda de las medidas adoptadas, lo que se pretende es no coartar la necesidad de las diversas Administraciones de nuestro país de poder hacer uso del nombramiento o de contrataciones de personal temporal como consecuencia del hecho de tener que atender al cumplimiento de los servicios públicos que les son conferidos por ley. No obstante, la crítica que se le podría hacer a este nuevo párrafo introducido estriba en que podría ser un mecanismo que, mal utilizado, podría dar lugar al nombramiento y contratación de personal que realmente no se necesitase, volviendo, en este caso, aunque con limitaciones de tres años, a los derroteros que se han transitado hasta el momento por parte de nuestras AAPP. Por otro lado, y teniendo en cuenta que los términos sobre las responsabilidades introducidos en la norma son bastante tenues, nada impide entonces que, a pesar de todo, en un futuro, nuestras Administraciones vuelvan a desatender los preceptos introducidos en la norma que refuerzan las notas de temporalidad en los nombramientos. Hay que tener en cuenta que dicho régimen de responsabilidades, en casi los mismos términos, ya venía contemplándose de una forma transversal en nuestro ordenamiento jurídico y, a pesar de haber sido incumplido en ciertos aspectos, son escasas las sentencias que reconocen cierta responsabilidad.

En el párrafo segundo de la Disp. adic. 4ª, relativa a las medidas de agilización de los procesos selectivos, se introduce un elemento diferenciador con respecto a la anterior redacción. Es el hecho de que se podrán incluir en las bolsas de empleo a aquel personal tanto interino como laboral que no hayan superado los procesos selectivos de consolidación²⁶. Al contrario de lo que sucedía en la redacción del RD-ley 14/2021 (que tan sólo hacía referencia a las bolsas de interinos), en esta nueva redacción se diferencia entre dos tipos de bolsas: por un lado la del funcionario interino y, por otro lado, la del personal laboral. La no especificación en relación al personal laboral podría haber dado lugar a interpretaciones erróneas con respecto a dicho personal, que es considerado

²⁵ Sobre la importancia de la delimitación del puesto de trabajo, combinando el Derecho de Función Pública Estatal con el Autonómico de Canarias, véase el trabajo llevado a cabo por: LÓPEZ GONZÁLEZ, A. M.: “El nivel de puesto de trabajo y el grado personal con referencia a la función pública local de Canarias”, en *REALA, Nueva Época*, núm. 17, abril de 2022, pp. 174-201. Disponible en: <https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/article/view/11001> .

²⁶ La elaboración de las bolsas de empleo público temporal queda en manos de cada Administración. Sería interesante llevar a cabo un estudio sobre la generación de una normativa específica de carácter básico que regulase las bolsas de empleo público temporal. Vinculando dicho análisis como paso previo a la consolidación futura de empleo temporal.

también como otra modalidad de empleado público. Parece que esta nueva redacción es más completa y más precisa en cuanto a que contempla toda la problemática de la temporalidad en su conjunto, y no sólo la problemática del personal interino, así como de la extensión de los procesos de consolidación a parte del sector público, tal y como se analizará *ut infra*.

Por su parte, las Disposiciones adicionales 6ª a 10ª no se contemplaban en el RD-ley 14/2021, siendo, en parte, fruto del debate parlamentario para la aprobación de la norma definitiva. En la Disp. adic. 6ª, relativa a la convocatoria excepcional de estabilización de empleo temporal de larga duración, se introduce el concepto de temporalidad de larga duración que ha sido objeto de análisis en la jurisprudencia europea y que tantos problemas y tantas resoluciones variadas ha generado a lo largo de los últimos años. Hace referencia el párrafo primero de dicha Disposición al hecho de que “*las Administraciones Públicas convocarán, con carácter excepcional y de acuerdo con lo previsto en el artículo 61.6 y 7 del TREBEP, por el sistema de concurso, aquellas plazas que, reuniendo los requisitos establecidos en el artículo 2.1, hubieran estado ocupadas con carácter temporal de forma ininterrumpida con anterioridad a 1 de enero de 2016*”. De tal manera que, en base a la redacción definitiva de la norma, se podrán consolidar los puestos ocupados por los empleados públicos que hayan venido sufriendo la temporalidad de larga duración por el mecanismo del concurso de méritos. Podrán ofertarse todas las plazas que cumplan con los requisitos previstos a fecha de 31 de diciembre de 2015, cubriendo a todo aquel personal de larga duración en la temporalidad que hayan estado ocupando plazas de forma temporal e ininterrumpidamente anteriores a dicha fecha. Y para aquellos que no superen los procesos de consolidación la norma les permitirá seguir ocupando la plaza hasta que se cumplan los tres años desde que se ofertó la OEP si las plazas quedasen desiertas, dando la oportunidad a las AAPP de poder convocar otro proceso selectivo al que podrá concurrir este personal.

Esta medida excepcional se venía demandando de una forma expresa por parte de algunos grupos políticos con anterioridad. La justificación a esta clara excepcionalidad que podría extralimitar los límites constitucionales viene dada en el preámbulo de la Ley tal y como hemos referenciado *ut supra*. El hecho de que se puedan producir unos procesos de estabilización excepcionales para el personal temporal de larga duración plantea que, si se hace tan sólo en una fase de concurso, la experiencia profesional, la formación, el tiempo de servicio en la Administración, etc., procura una integración *cuasi* directa de dicho personal sin necesidad de tener que pasar por otro mecanismo de selección. Esto genera una controversia importante en dos sentidos. El primero de ellos tiene que ver con la idea de que, aunque no en todos los casos, en una parte considerable de ellos, el acceso al empleo público se ha podido producir sin haberse contemplado los preceptos constitucionales mediante nombramientos discrecionales, contratos en fraude, etc. La segunda de las controversias anteriormente anunciadas está directamente relacionada con aquellos opositores que no se hayan visto beneficiados de ciertos procesos que tienen que ver más con las relaciones personales o políticas que con el estricto cumplimiento de los preceptos constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad en el acceso al empleo público de nuestro país.

De tal forma que, aquel personal temporal de larga duración que haya estado ocupando una plaza de forma ininterrumpida con anterioridad a 1 de enero de 2016 se podrá beneficiar de este proceso de estabilización excepcional. Como venimos poniendo de manifiesto, en este tipo de procesos la normativa aprobada con carácter definitivo determina que se realizarán por “*tan sólo una vez*”. Pero haciendo un análisis de los procesos de estabilización temporal en nuestro sistema de empleo público, se comprueba –como observaremos *ut infra*– que es un mecanismo recurrente a lo largo de los años. De

tal forma que, lo que se le sigue achacando a esta normativa definitiva es el hecho de que no se adoptan medidas oportunas, contundentes y suficientes para que este tipo de situaciones no se vuelvan a repetir en un futuro no muy lejano. Todo ello a pesar de que se han introducido ciertos elementos de control. Hay que tener en cuenta que, desde la aprobación del EBEP de 2007 –que habilitaba un proceso de estabilización- hasta la fecha, pasando por el TREBEP de 2015 y las LPGE de 2017, 2018 y de 2019 que habilitaban sendos procesos de estabilización (y que también se podrán beneficiar de esta medida excepcional si cumplen los requisitos), lo que se ha venido haciendo es favorecer dichos procesos de consolidación de empleo temporal, pero no se ha modificado la normativa de una forma taxativa de cara a eliminar el aumento de la temporalidad en nuestro sistema que; en gran parte, es provocado por una deficiente gestión de los procesos de selección que, en última instancia, procuran un no cumplimiento de los preceptos constitucionales que conlleva la desnaturalización de los mismos. Aunque es cierto que se han reducido los límites temporales de los nombramientos y de las contrataciones. No obstante, dichos límites ya se contemplaban desde un punto de vista legal y han sido incumplidos durante años. Queda por ver qué sucederá a partir de ahora, sobre todo porque los elementos de responsabilidad introducidos, desde nuestra óptica personal, no introducen nada nuevo que no contemplase nuestra normativa en vigor²⁷.

El Real Decreto-ley 14/2021 tampoco contemplaba la extensión de los procesos de estabilización a parte del marco del Sector Público de nuestro país que, en este caso, lo procura la Disp. adic. 7ª de la Ley 20/2021. Nos viene a decir el precepto introducido que, “*los preceptos contenidos en esta norma relativos a los procesos de estabilización serán de aplicación a las sociedades mercantiles públicas, entidades públicas empresariales²⁸, fundaciones del sector público y consorcios del sector público, sin perjuicio de la adecuación, en su caso, a su normativa específica*”. En ese sentido, esta Disposición adicional viene a dar cobertura a todo aquel personal en régimen de temporalidad laboral en este amplio, vasto y complejo sector. Aquí entra en juego la controvertida figura del indefinido no fijo que, como recordamos, es extensa en número pero difícil de determinar toda vez que se analizan los datos estadísticos oficiales²⁹. Teniendo en cuenta el hecho de que, se pueden producir procesos de fusión y absorción de entidades y organismos públicos autorizados por ley, en un futuro es probable que este personal pase a formar parte de nuestro sistema de empleo público ordinario si no se superasen los procesos de selección³⁰. Seguiría formando parte del Sector Público en cualquiera de sus Organismos, Fundaciones, Consorcios, etc. La problemática radica en

²⁷ Interesante tratamiento en la línea de la responsabilidad frente a la problemática de la temporalidad en las AAPP es el que se lleva a cabo por parte de: NEVADO-BATALLA MORENO, P.T.: “La temporalidad en el empleo público como fallo activo en la administración”, en *D.A. Nueva Época*, núm. 8, diciembre de 2021, pp. 115-136. Disponible en: <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/11027>.

²⁸ Se sigue manteniendo el criterio jurisprudencial de aplicación de la categoría de indefinidos no fijos a las sociedades públicas estatales, reiterando la doctrina de las SSTs 18 de junio de 2020, de 2 de julio de 2020 y de 1 de junio de 2021 en la STS 834/2022, de fecha 23/02/2022.

²⁹ Véase al respecto de la cuestión: ARRIETA IDIAKEZ, F.J.: “¿Está justificada la extensión de la figura del indefinido no fijo que realiza la los trabajadores de sociedades mercantiles públicas la STS de 18 de junio de 2020 (R.º 2811/2018, Sala de lo Social)?”, en *Labos*, Vol. I, núm. 3, 2020, pp. 109-120. Disponible en: <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/LABOS/issue/view/623>.

³⁰ Los cambios de titularidad, fusión, absorción, etc., son una futura línea de investigación importante de la que no nos hacemos mucho eco en este trabajo de investigación por la falta de espacio. Sobre la fusión de municipios véase: QUINTANA LÓPEZ, T.: “La fusión de municipios y su incidencia sobre el personal a su servicio”, en CASTILLO BLANCO, F.A. (Dirección) y VILA TIerno, F.A (Coordinación): *Público y Privado en la gestión de los servicios públicos: reestructuración, externalización y reversión a la Administración*, Colección INAP INVESTIGA, Serie INNOVACIÓN ADMINISTRATIVA, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2019, pp. 207-250.

el hecho de que, en muchas ocasiones, la contemplación de los preceptos constitucionales en materia de igualdad, mérito, capacidad y publicidad en el acceso al empleo público por parte de este sector, tal y como venimos señalando a lo largo del trabajo de investigación, no se ha llevado a cabo de una forma adecuada. Y en esa línea, hay que tener presente la última resolución de nuestro TS en relación a los indefinidos no fijos en caso de reversión de servicio público que se alinea con la doctrina *Correira Moreira* del TJUE. La STS 270/2022 (Pleno), de fecha 28 de enero de 2022³¹. Dicha sentencia procura un cambio sustancial de doctrina en relación a esta cuestión³². En el mismo sentido se pronuncia la STS 445/2022, de 28 de enero de 2022; la STS 446/2022, de 31 de enero de 2022; la STS 428/2022, de 1 de febrero de 2022³³. No declara al trabajador subrogado en la categoría de indefinido no fijo, sino que lo declara como fijo dentro de la Administración. Pero con la particularidad de que lo adscribe como fijo dentro de la unidad productiva que se transmitió y respecto de las funciones desempeñadas en la misma. Se abre la puerta así a la generación de diversos regímenes jurídicos. Todo lo que complica aún más todo lo que venimos abordando. No obstante, la declaración de fijeza, en relación al hilo conductor de este trabajo, no deja de solventar el problema del cumplimiento con los preceptos constitucionales en materia de acceso al empleo público. Por otro lado, la casuística que se puede plantear es varia en relación con la aplicación del art. 43 del ET (cesión ilegal de trabajadores), con lo que una posible declaración como indefinido no fijo³⁴ dentro de toda la casuística que se puede plantear no se descarta dentro de arco de posibles eventualidades futuras³⁵. O incluso en una problemática que verse en relación a las

³¹ Vid. GARCÍA PÉREZ, M.: “Cuestiones laborales en la internalización de servicios: De la directiva 2001/23/CE a la sentencia del TJUE de 13 de junio de 2019. Asunto C-317/18. Cátia Correira Moreira municipio de Portimao”, en *Revista española de derecho administrativo*, núm. 203, 2020, pp. 49-94.

³² Sobre la reversión de servicios públicos véase: MELLA MÉNDEZ, L.: “La reversión de servicios a la Administración Pública: puntos críticos desde la perspectiva laboral”, en GARCÍA MURCIA, J.: (Director). *Contrato de trabajo y relación laboral en el ámbito de las Administraciones Públicas*, Madrid, Madrid, Ministerio de Trabajo y Economía Social, Colección Informes y Estudios, Serie Relaciones Laborales, núm. 122, 2021, pp. 417-456.

³³ Véase el análisis de dicha sentencia realizado por parte de: BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ, I.: “En caso de reversión en el sector público y aplicación del art. 44 ET el personal debe ser fijo (y ¿una nueva situación para declarar la relación indefinida no fija?) (STS 28/1/22)”, en *Una mirada crítica a las relaciones laborales*, Blog de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Disponible en: <https://ignasibeltran.com/2022/02/16/en-caso-de-reversion-en-el-sector-publico-y-aplicacion-del-art-44-et-el-personal-debe-ser-fijo-y-una-nueva-situacion-para-declarar-la-relacion-indefinida-no-fija-sts-28-1-22/>.

³⁴ En esa línea, la STS 581/2022, de fecha 08/02/2022, establece que los trabajadores integrados en el Servicio Andaluz de Empleo que provenían de los antiguos Consorcios de las Unidades Territoriales de Empleo, Desarrollo Local y Tecnológicos son considerados como indefinidos no fijos. Dicho pronunciamiento posee efectos de cosa juzgada tras la STS 777/2020, de 17 de septiembre. Por otro lado, también se determina el hecho de que, el haber superado un proceso de selección para la contratación temporal por parte de una AAPP, dicha superación no supone en modo alguno que se adquiera fijeza, aunque el contrato temporal haya sido considerado como fraudulento o se haya mediado una cesión ilegal de trabajadores. Con lo cual los trabajadores serán considerados como indefinidos no fijos con las particularidades que adquiere dicha categorización. Con lo que se plantea entonces un régimen jurídico diferenciado para aquellos que provienen de un fraude en la contratación con respecto a aquellos que provienen de una reversión de servicios a los que se les mantiene dicho régimen jurídico.

³⁵ Véase el análisis de dicha sentencia llevado a cabo por parte de: CAVAS MARTÍNEZ, F.: “Fijeza laboral y reversión de servicios externalizados en el sector público”, en *Revista de Jurisprudencia Laboral*, núm. 2, 2022. Disponible en: https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/articulo.php?id=ANU-L-2022-00000001683. Para este autor, “se está reconociendo que el personal subrogado no es un empleado público fijo como los demás, pudiendo perder dicha condición de sobrevenir determinadas “vicisitudes” (sin explicitar cuáles) que lo desvinculen del objeto productivo traspasado y de las funciones que hasta ese momento viniera desempeñando. Por otro lado, no son descartables comportamientos fraudulentos, como ocurriría cuando, ante la perspectiva de una reversión del servicio público externalizado, y a medida que

posibles modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo albergadas en el art. 41 del ET³⁶.

Como ya se ha comentado, la Disp. trans. 1ª establece ciertas modificaciones con respecto a la redacción del Real Decreto-ley. En el mismo se establecía en dicha Disposición el régimen jurídico de los procesos de estabilización temporal ya convocados. Se establecía en el Real Decreto-ley el hecho de que los procesos de cobertura de plazas establecidos en los procesos de estabilización temporal de la LPGE 2017 (*ex art. 19.uno.6*) y los mismos establecidos en la LPGE 2018 (*ex art. 19.uno.9*), cuya convocatoria hubiese sido publicada en los respectivos boletines oficiales de fecha anterior a la entrada en vigor del RD-ley, se ejecutarían con arreglo a las previsiones de las respectivas convocatorias. Pero la redacción definitiva de la Ley cambia incluso desde su denominación. De tal forma que atiende en la Ley la Disp. trans. 1ª tan sólo al plazo de resolución de los procesos de estabilización temporal ya convocados por sendas Leyes de Presupuesto, que deberán finalizarse antes del 31 de diciembre de 2024 (fecha tope para todos los procesos de consolidación). En conjunción con lo que se modifica en el art. 2.1, párrafo 2º de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, relativo a los procesos de estabilización de empleo temporal, se cambia la redacción de esta Disp. trans. 1ª. El régimen jurídico se ha establecido en la modificación aludida, con lo cual, en este caso, tan sólo se hace referencia a los plazos de finalización, excluyéndose de la nueva redacción lo que aparecía en el RD-ley 14/2021.

Dicho art. 2.1 establecía en su apartado primero que, con carácter adicional a los procesos de consolidación previstos en las Leyes de Presupuesto de los años 2017 y 2018, se autorizaba una tasa adicional de estabilización de personal temporal. No obstante, la novedad venía introducida por parte del párrafo segundo que se vierte en la aprobación definitiva de la norma. Se autoriza a que las plazas afectadas por aquellos procesos de consolidación de sendas Leyes de Presupuesto que se hayan incluido en las OEP no convocadas, o convocadas pero que se hayan quedado sin cubrir, podrán ser incluidas en este nuevo proceso de consolidación adicional (por concurso-oposición). Todo ello lo que viene a reflejar es una ampliación de las condiciones más favorables para la consolidación que venimos analizando, que se aplicarán a aquellas plazas incluidas en las OEP que no hayan sido realizadas las pruebas de selección, además de incluir a aquellas que hayan quedado desiertas si se convocaron los procesos selectivos. Se amplía el margen de consolidación para aquellos procesos no cubiertos. En esa línea, hay que tener en cuenta que la mayoría de las Administraciones no han procurado la culminación de dichos procesos de selección. Con lo cual, se parte de una situación más beneficiosa que la anterior donde se amplían dichos procesos a un mayor número de personal empleado público en régimen de temporalidad. Concretamente cubriría a todo aquel personal que hubiese estado en régimen de temporalidad como fecha tope de 31 de diciembre de 2020 (con tan sólo haber estado en régimen de temporalidad ininterrumpida durante tres años anteriores a esta fecha). De tal manera que, mediante la aprobación de la norma definitiva, se ha conseguido que se pueda estabilizar la gran mayoría de personal temporal de

se vaya conociendo esta doctrina del TS, se procediera a realizar contrataciones fijas de difícil justificación por la empresa que viniera desarrollando la actividad, en fechas próximas al traspaso, para que por esta vía sus empleados consigan la muy cotizada estabilidad laboral en el sector público, sin pasar por el filtro de un proceso selectivo previo. El fraude de ley es una herramienta jurídica a la que habrá que recurrir en su caso para enervar estas conductas torticeras”. No obstante así, sentencias como la STS 286/2022, de fecha 11/01/2022 y la STS 201/2022, de 12/01/2022, reiterando doctrina establecen que, la superación de un proceso de selección para la contratación temporal por parte de una AAPP no supone que, a pesar de que el contrato temporal fuese fraudulento, el trabajador pueda adquirir la condición de fijo.

³⁶ *Passim*. BAQUERO AGUILAR, J.: *La subcontratación de servicios públicos y su posterior reversión: el acceso indirecto al empleo público*, Murcia, Ediciones Laborum, 2022.

nuestras AAPP, quedando fuera de los procesos de consolidación excepcionales de empleo aquel personal que haya accedido a la Administración con posterioridad a esos tres años anteriores a 31 de diciembre de 2020 hasta la fecha, que tendrá que acceder al sistema por los cauces que determine cada Administración en sus convocatorias (oposición o concurso-oposición).

A modo de corolario en materia de procesos de consolidación temporal de empleo, la normativa aprobada establece dos procesos distintos a los que se les aplicará diferentes regímenes jurídicos: al primero tan sólo la fase de concurso y, al segundo la fase de concurso-oposición. Todos los procesos deberán terminar antes del 31 de diciembre de 2024³⁷. En ellos se incluirán las plazas ya incluidas en las OEP respectivas de estabilización que no hayan sido convocadas, o que si lo han sido hayan quedado desiertas. Todas las plazas de los procesos de consolidación serán de estructura y dotadas presupuestariamente, y serán objeto de negociación colectiva los matices de dichos procesos. Para el primero de los procesos de consolidación, la Disp. adic. 6ª de la norma determina que, por “*tan sólo una vez*” y de forma “*excepcional*”, se usará el sistema de concurso de méritos, donde computará hasta un 40 %, sobre todo, la experiencia en el puesto. Si no se superan los procesos selectivos se tendrá derecho a una indemnización de 20 días de salario por año de servicio con un máximo de 12 meses, quedando, además, abierta la posibilidad de poder seguir ocupando la plaza hasta que termine el plazo de 3 años de ejecución de los procesos selectivos de su correspondiente OEP. Todos estos preceptos, en base a la Disp. adic. 7ª de la norma, serán extensibles a las Sociedades Mercantiles Públicas, a las Entidades Empresariales, a las Fundaciones y a los Consorcios del Sector Público de nuestro país. Teniendo esta normativa carácter básico y de aplicación a todo el Estado. Como se puede observar, la voluntad de la norma definitiva es la de la consolidación mayoritaria del personal en régimen de temporalidad para reducir el porcentaje de temporalidad por debajo del 8%³⁸. No obstante, y a pesar de algunas modificaciones importantes, en relación al hilo conductor de nuestro trabajo de investigación, los preceptos introducidos no terminan de atajar del todo la problemática de fondo que posee nuestro sistema en relación con el acceso al empleo público de nuestro país en estrictas condiciones de igualdad, mérito, capacidad y publicidad. Con lo cual, la desnaturalización de los mismos, es más que probable que se siga produciendo en el futuro³⁹.

Partiendo del análisis realizado de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público⁴⁰ se desprende que el hecho de que, se han introducido ciertos cambios con respecto al anterior RD-ley

³⁷ Obsérvese la interesante obra al respecto de la cuestión: BOLTAINA BOSCH, X.: *Los procesos selectivos de estabilización del empleo público temporal. Comentarios a la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de reducción de la temporalidad y normas de desarrollo*, Albacete, Editorial Bomarzo, 2022.

³⁸ Sobre esta cuestión obsérvese el interesante análisis llevado a cabo por parte de: CASTILLO BLANCO, F.: “La reforma de la temporalidad en el sector público: ¿la ley del embudo?”, en *ACAL*, febrero de 2022. Disponible en: <https://www.acalsl.com/author/federicocastillo>.

³⁹ Como muestra de ello es la Sentencia del Juzgado de lo Social número 4 de Alicante de fecha 28/02/2022, que establece el hecho de que, si la Administración no inicia un proceso selectivo en cinco años, un indefinido no fijo pasa a ostentar la calificación de fijo. *Vid* al respecto: BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ, I.: “Si en 5 años la administración no inicia un proceso selectivo, un indefinido no fijo es “fijo” (SJS/4 Alicante 28/2/22)”, en *Una mirada crítica a las relaciones laborales*, Blog de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Disponible en <https://ignasibeltran.com/2022/03/14/si-en-5-anos-la-administracion-no-inicia-un-proceso-selectivo-un-indefinido-no-fijo-es-fijo-sjs-4-alicante-28-2-22/>.

⁴⁰ Con carácter general, véase el interesante análisis desarrollado sobre la Ley 20/2021, de 28 de diciembre por parte de: SEMPERE NAVARRO, A.: “La temporalidad en el sector público tras la Ley 20/2021, de 28 de diciembre”, en *Elderecho.com. Noticias jurídicas y de actualidad. Lefebvre*, 03/01/2022. Disponible en: <https://elderecho.com/la-temporalidad-en-el-sector-publico-tras-la-ley-20-2021-de-8-diciembre>.

14/2021⁴¹. Pero, aunque se refuerza, en cierta forma, los límites de cara a limitar la temporalidad futura, no se terminan de resolver ciertas carencias que ya contenía la normativa precedente. Tampoco se solucionan en la nueva regulación ni la posible proliferación futura de la temporalidad, ni las aporías normativas existentes como consecuencia de la compleja interrelación de la normativa administrativa y laboral. Es bastante probable que la problemática se traslade, por un lado, a las bolsas de empleo temporal y, por otro, a la subcontratación de servicios públicos por parte de las Administraciones con la consiguiente problemática que, a su vez, se ramifica en dos posibles frentes: 1º) la reversión de servicios públicos y el acceso indirecto al sistema y 2º) la subrogación de servicios con toda la problemática que conlleva desde el punto de vista de la conflictividad laboral. Lo que, sin duda, seguirá generando una enorme litigiosidad en sede judicial⁴². Y, a lo que nos interesa para el caso, por parte del legislador no se adoptan medidas que eliminen de una vez por todas este tipo de aporías e insuficiencias normativas que han procurado este problema endémico de temporalidad en nuestras instituciones.

Desde un punto de vista práctico, se podrían ver los procesos de consolidación de empleo y los de funcionarización y laboralización de estos colectivos de empleados públicos como posibles soluciones al problema de las grandes bolsas de interinos (en procesos de funcionarización) o de personal laboral indefinido no fijo y otras categorías de las analizadas (en procesos de consolidación de empleo ya sea como funcionarios de carrera -funcionarización- o como personal laboral fijo –laboralización-). De hecho, como ya hemos mencionado, distintos gobiernos han utilizado estas medidas a lo largo de los años para “descongestionar” estas situaciones. Así lo contemplaba la Disp. trans. 4ª del EBEP, que disponía la posibilidad de plantear procesos de consolidación de empleo temporal⁴³. En 2015 también hizo lo propio la Disp. trans. 2ª del TREBEP posibilitando las pruebas de funcionarización en turnos restringidos para el personal laboral⁴⁴. Pero, y en lo relativo al hilo conductor de este trabajo, toda esto plantea la cuestión dicotómica ya anunciada por nosotros también entre aquellos que defienden estas posturas por llevar muchos años en esta situación (y por “haber obtenido” una serie de “derechos adquiridos” –cuestión que puede analizarse como subjetiva-), y entre aquellos que defienden la igualdad de condiciones estipulada por ley en cuanto al acceso a la función pública de nuestro país, para no ser objeto de una desigualdad y/o posible discriminación

⁴¹ Cfr. SALA FRANCO, T.: “La temporalidad en el empleo público”, en *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo*, núm. 1, 4º Trimestre de 2021, pp. 49-62.

⁴² Vid. BOLTAÍNA BOCH, X.: “Personal temporal en la Administración Pública: soluciones de presente y opciones de futuro”, en *D.A. Nueva Época*, núm. 8, diciembre de 2021, pp. 66-91. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=83318>.

⁴³ BASE DE DATOS. FRANCIS LEFEBVRE. Memento Empleado Público. Disponible en: <https://online-elderecho--com.uma.debiblio.com/index.jsp>.

⁴⁴ Resulta muy interesante la lectura de los *Criterios comunes para la aplicación del proceso de estabilización derivado de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2017* publicados por el Ministerio de Hacienda y Función Pública en febrero de 2018, donde se refleja con detalle todos los matices de dicho proceso de estabilización del empleo público en nuestro país con el fin de reducir la temporalidad en menos del 8% dentro de nuestras AAPP. Disponible en: <http://femp.femp.es/files/566-2279-archivo/Criterios%20Acuerdo%20Estabilizacion%20definitivo.pdf>. En ese sentido, MARTÍNEZ MATUTE Y PÉREZ, “... las políticas adoptadas en la última década han llevado a una recomposición del empleo público hacia un mayor peso de las Comunidades Autónomas (CCAA), del empleo indefinido, y de los sectores de educación y sanidad pública”. MARTÍNEZ MATUTE, M. y PÉREZ, J.J.: “La evolución del empleo de las Administraciones Públicas en la última década”, *op. cit.*, p. 2. Disponible en: <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/NotasEconomicas/T4/fich/bene1704-nec12.pdf>.

en el acceso a la función pública en igualdad de condiciones (cuestión que puede analizarse como objetiva)⁴⁵.

Pero dichos procesos de consolidación de empleo temporal no son nada nuevo en el seno de nuestra función pública⁴⁶. Sin ánimo de exhaustividad, ya se contemplaban en el Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado (Disp. trans. 5ª); en el Real Decreto-ley 22/1977, de 30 de marzo, de reforma de la legislación sobre funcionarios de la Administración Civil del Estado y personal militar de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire; en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública (Disp. trans. 6ª y apartado 5 de la Disp. trans. 8ª), en la Ley 50/1998⁴⁷, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social⁴⁸ (art. 39)⁴⁹. Se suman a todos ellos el ya mencionado proceso de consolidación previsto en la Disp. trans. 4ª del EBEP de 2007 y el previsto también por parte de la Disp. trans. 2ª del TREBEP de 2015⁵⁰. No han quedado exentas de dichos procesos de consolidación las diversas normas presupuestarias: art. 19.Uno.6, apartado 5 de su Disp. adic. 15ª y art. 19.Uno.2 (para el caso de las Sociedades Mercantiles Públicas y entidades públicas distintas a las relacionadas) de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017. Por su parte, la LPGE para el año 2018 también alberga sendos procesos (art. 19.Uno.9 y Disp. adic. 29ª en su apartado Uno.7. La Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 también lo hace en su Disp. adic. 23ª y a través de la Disp. trans. 4ª. Sin contar con los previstos por parte del Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio ya comentado⁵¹. No obstante, la regulación definitiva de los procesos de estabilización de personal en

⁴⁵ Cfr. CGT.: *Informe proceso consolidación Administración General del Estado 2019*. Confederación General del Trabajo (CGT). Boletín Informativo. Escuela de Formación Confederal Eladio Villanueva. N° 159. 2019.

⁴⁶ Por poner tan sólo uno de los ejemplos más recientes, el plan de empleo de la Administración General del País Vasco, que fue aprobado por el Acuerdo del Consejo de Gobierno del 1 de diciembre de 2015, contiene como una de las medidas del mismo, “*procesos especiales de consolidación de empleo para las personas interinas que trabajan desde hace años en la Administración General. El objetivo es evitar la descapitalización, que el conocimiento y las destrezas adquiridas durante años de trabajo no se pierdan y se ponga fin a la alta tasa de interinidad que se registra en la Administración Pública Vasca*”. LOSADA, C., ALBAREDA, A., LONGO, F. Y FÉREZ, M.: *El empleo público en España: desafíos para un estado democrático más eficaz*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 2017, p. 79.

⁴⁷ Vid in extenso: RIVERA SÁNCHEZ, J.R.: “La sostenibilidad del empleo temporal en la Administración Pública española”, en *Revista internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Volumen 5, núm. 3, julio-septiembre de 2017, pp. 83-85. Disponible en: http://ejcls.adapt.it/index.php/rlde_adapt/article/view/505.

⁴⁸ Así se refleja en la exposición de motivos cuando se nos dice que: “*los objetivos de política económica, plasmados en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1999, requieren para su mejor ejecución la adopción de un conjunto de medidas de distinta naturaleza y alcance que se configuran como instrumentos eficaces al servicio de la acción política del Gobierno en los distintos ámbitos sectoriales en que ésta se desenvuelve. A este fin, la presente Ley establece determinadas reformas en el ámbito tributario, de la Seguridad Social y en las normas reguladoras del régimen del personal al servicio de las Administraciones Públicas y atiende a necesidades concretas tanto en el ámbito de la organización y gestión como en el de la actuación administrativa*”.

⁴⁹ Cfr. OJEDA AVILÉS, A.: *Los acuerdos de estabilización del personal temporal en las administraciones públicas*, Granada, Editorial Comares, 1998.

⁵⁰ Cfr. PEÑA MOLINA, M.: “La ‘funcionarización’ de laborales indefinidos no fijos de plantilla”, en *Revista General de Derecho Administrativo*. Iustel, 40, 2015. Disponible en: <http://laadministraciondia.inap.es/noticia.asp?id=1505554>.

⁵¹ Obsérvese el interesante análisis llevado a cabo por parte de: BOLTAINA BOCH, X.: “El Real Decreto Ley 14/2021 sobre personal interino y estabilización: la compleja aplicación transitoria en la Administración Local”, en *Revista digital CEMCI*, núm. 51, julio a septiembre de 2021, pp. 1-30. Disponible en: <https://revista.cemci.org/numero-51/pdf/tribuna-1-el-real-decreto-ley-14-2021-sobre-personal-interino-y-estabilizacion-la-compleja-aplicacion-transitoria-en-la-administracion-local.pdf>.

nuestro país con el ánimo de reducir la temporalidad por debajo del 8%, lo procura la Ley 20/2021, de 28 de diciembre. Se pretende una reforma en la que se apuesta por lo público garantizando la prestación de los servicios mediante una profesionalización del modelo de empleo público. Para ello se pretende situar al funcionario de carrera en el centro de sus diversas categorías de personal aunque, como hemos venido observando, la proliferación del personal laboral (sobre todo de la categoría de indefinido no fijo) ha sido una realidad en la última década (con una clara indefinición en cuanto a su número real).

A modo de corolario, y a lo que nos interesa para el caso, el art. 2 de la Ley 20/2021 autoriza un tercer proceso de estabilización adicional a todos los anteriores previstos tanto en el art. 19.Uno.6 de la LPGE para el año 2017 como en el art. 19.Uno.9 de la LPGE para el año 2018⁵². En este último proceso de estabilización se incluirán las plazas de naturaleza estructural estén o no dentro de las Relaciones de Puestos de Trabajo u otros instrumentos de organización de los RRHH. Dichas plazas sí que habrán de estar dotadas presupuestariamente, debiendo haber estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpida al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2020. Además de todo lo anterior, aquellas plazas afectadas de los procesos de estabilización previstos en las LPGE para los años 2017 y 2018 se incluirán dentro de este último proceso de estabilización siempre que concurren una serie de circunstancias: 1ª) Que hubieran estado incluidas en las OEP de estabilización. 2ª) Que a la fecha de entrada en vigor de esta Ley no hubiesen sido convocadas (se ha de recordar que gran parte de nuestras AAPP no las habían convocado aún). 3ª) O que aun habiendo sido convocadas dichas plazas hubiesen quedado desiertas. En dichos procesos, según especifica la norma, se habrán de cumplir con los principios constitucionales de libre concurrencia, igualdad, mérito, capacidad y publicidad. El sistema de selección será el de concurso-oposición, donde la valoración de méritos no podrá superar el 40% en la fase de concurso (donde contará mayoritariamente la experiencia en el puesto⁵³). Un elemento novedoso que introduce este proceso de estabilización con respecto a la redacción del Real Decreto-ley 14/2021 es el hecho de que los ejercicios de la fase de oposición no podrán ser eliminatorios. Para la consecución de este último proceso, la publicación de las OEP deberán estar publicadas antes del 1 de junio de 2022, las convocatorias habrán de estar realizadas antes del 31 de diciembre de 2022 y los procesos habrán de finalizarse antes del 31 de diciembre de 2024. Para aquellos aspirantes funcionarios interinos en activo que no superen el proceso selectivo y finalicen su relación con la Administración en cuestión, se determina una compensación económica de 20 días por año de retribuciones fijas prorrateándose por meses el tiempo inferior a un

⁵² En ese sentido, la STS (Sala 3ª) 172/2023, de 24 de enero de 2023, resuelve que para aprobar la oferta de empleo público para la estabilización de empleo temporal, el art. 19.Uno.9 de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para los años 2017 y 2018 no vulnera la cláusula 5 de la Directiva sobre trabajo temporal.

⁵³ Sobre esta cuestión, la doctrina constitucional es amplia y consolidada. Sobre la imposibilidad de establecer requisitos que tengan carácter discriminatorio nos encontramos con las siguientes STC: STC 193/1987, de 9 de diciembre (FJ 5º); STC 47/1990, de 20 de marzo (FJ 6º) y STC 166/2001, de 16 de julio (FJ 2º). Sobre la no admisibilidad de referencias individualizadas y concretas en las convocatorias: STC 50/1986, de 23 de abril (FJ 4º); STC 67/1989, de 18 de abril (FJ 2º); STC 27/1991, de 14 de febrero (FJ 4º); STC 353/1993, de 29 de noviembre (FJ 6º) y STC 73/1998, de 3º de marzo (FJ 3º). Sobre la no posibilidad de que las bases se establezcan en términos singulares y muy concretos que pudiese provocar discriminación nos encontramos con la STC 67/1989, de 18 de abril de 1989 (FJ 5º). Un extenso y detallado análisis sobre el estado de la cuestión es llevado a cabo por parte de: EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS.: “Límites constitucionales para la valoración de experiencia en los procesos selectivos, incluidos los “especiales” regulados por la Ley 20/2021”, en *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 3, Sección Consultas, marzo 2022, p. 16, Wolters Kluwer. Disponible en: <https://elconsultor.laley.es/Content/Error.aspx?params=H4sIAAAAAAAEAMtJTErNcc5PSQ1JrSixdS0qyi8KLcoBAK9v7WkWAAAAWKE>.

año con un máximo de 12 meses. En el caso del personal laboral, la compensación económica será la diferencia entre el máximo de 20 días de salario fijo por año de servicio con un máximo de 12 meses prorrateándose en meses el tiempo inferior a un año, con la particularidad de que si la indemnización fuese reconocida vía judicial se procederá a la compensación de cantidades. En ambas categorías, la no participación en los procesos de selección no daría derecho a compensación económica alguna. Aun así, el régimen compensatorio, además de ser diferente, puede llegar a ser ciertamente impreciso y enrevesado según la dicción literal del precepto para el personal laboral. En concordancia con el carácter básico de la normativa aprobada, y puesto que el régimen de acceso específico de selección en las Corporaciones Locales podría llegar a ser más laxo, la Disp. adic. 1ª determina que los procesos de estabilización del personal que presta sus servicios en las EELL no se regirán por lo dispuesto en los arts. 8 (ejercicios teóricos) y 9 (ejercicios prácticos) del Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de Administración Local. Los mismos también habrán de regirse por lo previsto en el art. 2 de esta norma definitiva. Lo que asegura, además, el carácter básico de los preceptos introducidos en la misma.

Por su parte, la Disp. adic. 5ª de la Ley regula las peculiaridades de los procesos de estabilización del personal investigador derivados de las LPGE para los años 2017 y 2018 no convocados, a los que se les podrá aplicar el sistema de concurso previsto en el art. 26.4 de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación⁵⁴. En esa línea, se ha aprobado por parte del ejecutivo el Real Decreto-ley 8/2022, de 5 de abril, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito de la contratación laboral del Sistema Español de ciencia, Tecnología e Innovación (BOE núm. 82, de 6 de abril de 2022). De tal forma que, entre otras cuestiones, el Artículo primero. Uno modifica la Ley 14/2021, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación introduciendo un nuevo art. 23 bis en dicha ley relativo al contrato de actividades científico-técnicas. Dicho contrato, en base a lo estipulado en su apartado 2, será de duración indefinida y no formará parte de la OEP ni su convocatoria estará limitada por la masa salarial del personal laboral. Aun así, los procedimientos de selección del personal laboral previsto en dicho artículo se regirán a través de convocatorias que contemplen los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad, publicidad y concurrencia (*ex art. 23 bis. 2.b*). El apartado 4 del artículo sí que establece que, en todo lo relativo a derechos y obligaciones, le será de aplicación tanto el TREBEP como el ET, *“correspondiendo al personal contratado la indemnización que resulte procedente tras la finalización de la relación laboral”*⁵⁵.

Por otro lado, y marcando una diferencia notable también en cuanto a lo que se establecía por parte del RD-ley 14/2021, la Disp. adic. 6ª de la Ley 20/2021 establece un régimen jurídico aplicable al empleado público temporal de larga duración. Con lo cual, se establecerían dos procesos de consolidación temporal con dos regímenes jurídicos bastante diferenciados aunque favorables en ambos casos. Sería esta una convocatoria de carácter excepcional. Determina la norma en esta Disposición la previsión de que las

⁵⁴ Sobre esta cuestión obsérvese el interesante trabajo llevado a cabo por parte de: MOLINA NAVARRETE, C.: “Nuevos contratos indefinidos en la reforma: ¿modelos de transición-transacción para estabilizar al personal investigador público?”, en *IUSLabor. Revista d’anàlisi de Dret del Treball*, núm. 1, 2022, pp. 56-79. Disponible en: <https://raco.cat/index.php/IUSLabor/article/view/397031>.

⁵⁵ Obsérvese el interesante análisis llevado a cabo por parte de: ROJO TORRECILLA, E.: “Reforma laboral y contratación de personal investigador. Una mirada hacia atrás (Ley 14/2011 de 1 de junio) y otra hacia el inmediato futuro (Real Decreto-Ley 8/2022 de 5 de abril)”, en *El nuevo y cambiante mundo del trabajo. Una mirada abierta y crítica a las nuevas realidades laborales*, Blog Jurídico, 14 de abril de 2022. Disponible en: <http://www.eduardorjotorrecilla.es/2022/04/reforma-laboral-y-contratacion-de.html>.

AAPP de nuestro país convoquen, de forma excepcional conforme a los arts. 61.6 y 61.7 del TREBEB (mediante el sistema de concurso), aquellas plazas que, reuniendo los requisitos previstos en el art. 2.1 de la ley, hubieran estado ocupadas de forma ininterrumpida con anterioridad a 1 de enero de 2016. Dichos procesos se realizarán de forma excepcional y por tan sólo una vez, pudiendo ser objeto de negociación colectiva en cada una de las AAPP de nuestro país. Se pretende dar amparo normativo al concepto jurisprudencial de interinidad de larga duración superior a cinco años. Como normativa básica que es, resultaría también de aplicación esta vía de consolidación a todo el conjunto de AAPP de nuestro país garantizando así la igualdad en todo el territorio nacional. Uno de los marcos institucionales donde se ha desarrollado también la temporalidad es en el Sector Público de nuestro país en general tal y como hemos venido analizando. Con el problema añadido de que los datos estadísticos sobre temporalidad en este sector son aún más imprecisos y de difícil acceso que para lo que venimos denominando el empleo público que podría considerarse como ordinario. Para ello, cuestión que no albergaba el RD-ley 14/2021, la Disp. adic. 7ª de la norma prevé una extensión del ámbito de aplicación de los procesos de estabilización a las Sociedades Mercantiles Públicas, a las Entidades Públicas Empresariales, a las Fundaciones y a los Consorcios del Sector Público.

Con mayor o menor acierto, a lo largo de todas las épocas, se ha legislado en *pro* de solucionar los problemas de las altas tasas de temporalidad de nuestras AAPP que, en los últimos años, podría decirse que ha llegado a ser considerado como un problema realmente endémico. A dichos procesos de consolidación⁵⁶ también pueden concurrir no sólo los interinos, sino que también los indefinidos no fijos que han obtenido dicha categoría como consecuencia de un fraude en la contratación o derivado de un proceso de reversión de servicios. No obstante, y a pesar de todo lo anterior, lo que no se ha hecho es legislar en *pro* de eliminar todo este tipo de aporías normativas que, en el caso del acceso indirecto a nuestro sistema de empleo público, eliminan de una vez por todas este tipo de circunstancias que procuran un acceso impropio a nuestro sistema bordeando y desnaturalizando los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad en el acceso al empleo público.

Una revisión normativa al respecto de ajustar más los procesos de acceso al sistema se hace más que necesaria desde nuestro punto de vista. Se pretende poner de relieve el hecho de que, la problemática de la temporalidad en el seno de nuestro sistema es una cuestión que proviene de muy atrás en el tiempo. Y parte de la misma proviene de una mala gestión de los procesos de selección. Pero las modificaciones normativas que se han introducido para atajar la situación a lo largo de los distintos períodos no han sido lo suficientemente contundentes ni las más apropiadas. Desde nuestra humilde posición, los procesos de consolidación posteriores han sido fruto de la falta de determinación del legislador a la hora de atajar el problema de la temporalidad en el seno de nuestro sistema que va unida, en cierta forma, a un grave problema en torno al acceso al empleo público de nuestro país ajustado a los principios constitucionales. Pero no se ha legislado en *pro* de procurar que los preceptos constitucionales en materia de igualdad, mérito, capacidad y publicidad se mantengan como eje principal de nuestro sistema de acceso al empleo público. Es por ello por lo que consideramos que se ha de legislar al respecto de todas las cuestiones controvertidas y litigiosas que hemos venido poniendo de manifiesto a lo largo de todo este trabajo con la idea de que, la centralidad del Derecho constitucional en todas estas cuestiones sea tan consustancial como fundamental.

⁵⁶ Cfr. PUERTA SEGUIDO, F.: *La consolidación del empleo público precario*, Valladolid, Editorial Lex Nova, 2003, pp. 293-340.

4.- CONCLUSIONES

Con una larga tradición de procesos de consolidación empleo temporal en nuestras Administraciones Públicas lo largo de más de cuarenta años de democracia, las diversas sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea –sobre todo la STJUE, de 3 de junio de 2021 (Caso IMIDRA)- ha incidido de forma notable en la aprobación por parte del legislador nacional de una norma que pretende rebajar los porcentajes de temporalidad por debajo del 8%.

A pesar de que la vocación de la normativa definitivamente aprobada introduce preceptos legales en aras de limitar los nombramientos y las contrataciones laborales temporales, a pesar de que introduce elementos sancionatorios contra el abuso de la temporalidad en nuestras instituciones, y a pesar de que se pretende que estos procesos de consolidación sean los últimos, del análisis llevado a cabo por nuestra parte se extrae la conclusión de que es muy probable que en un futuro no muy lejano nos podamos volver a encontrar con situaciones “*excepcionales*” como la que hemos venido padeciendo y que han obligado –en cierta forma- a adoptar normas también “*excepcionales*” para solventar la grave situación.

No obstante, estos procesos de consolidación temporal parecen haber sido una constante dentro de nuestro sistema de empleo público puesto que la problemática de la temporalidad parece haber sido también una constante. Gran parte de la misma ha sido provocada por una deficiente gestión de los procesos de nombramientos y contratación de personal que no han contemplado en un gran número de ocasiones –aunque no siempre- los preceptos constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad. Es por ello por lo que los principios constitucionales han venido sufriendo un paulatino proceso de desnaturalización que la normativa aprobada no parece haber tenido en cuenta.

Es por ello por lo que se considera por nuestra parte que se han de adoptar preceptos legales más precisos y concretos en aras de solventar esta importante problemática al objeto de que la centralidad del Derecho constitucional ocupe el papel que le corresponde.

5.- BIBLIOGRAFÍA

ARENILLA SÁEZ, M. y DELGADO RAMOS, D.: “¿Hay muchos empleados públicos en España? Eficiencia y efectividad en el contexto de la OCDE”, en *Revista de Administración Pública*, 193, 2014, pp. 297-334. Disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/RAP/article/view/40204> .

ARRIETA IDIAKEZ, F.J.: “¿Está justificada la extensión de la figura del indefinido no fijo que realiza la los trabajadores de sociedades mercantiles públicas la STS de 18 de junio de 2020 (Rº. 2811/2018, Sala de lo Social)?”, en *Labos*, Vol. I, núm. 3, 2020, pp. 109-120. Disponible en: <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/LABOS/issue/view/623> .

BALLESTER LAGUNA, F.: (Coordinador). *El estatuto profesional del personal investigador contratado en régimen laboral*, en Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2016, pp. 247-264. Disponible en: <http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/103750> .

BALLESTER LAGUNA, F.: “¿Ha hecho lo suficiente la legislación española para prevenir la utilización abusiva de los contratos de trabajo temporales en el ámbito de la investigación? La Directiva 1999/70/CE ...”, en BALLESTER LAGUNA, F.: (Coordinador). *El estatuto profesional del personal investigador contratado en régimen*

laboral, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2016, pp. 247-264. Disponible en: <http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/103750> .

BAQUERO AGUILAR, J.: “La temporalidad en las Administraciones Públicas: ¿un problema “aún/no” resuelto?: Comentario crítico al Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, en *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, ISSN-e 1696-9626, N.º. 61, 2022, pp. 375-417.

BAQUERO AGUILAR, J.: *La desnaturalización de los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad en el acceso al empleo público*, Murcia Laborum Ediciones, 2022.

BAQUERO AGUILAR, J.: *La subcontratación de servicios públicos y su posterior reversión: el acceso indirecto al empleo público*, Murcia, Ediciones Laborum, 2022.

BASE DE DATOS. FRANCIS LEFEBVRE. Memento Empleado Público. Disponible en: <https://online--elderecho--com.uma.debiblio.com/index.jsp> .

BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ, I.: “<<Diego Porras>> vs <<Montero Mateos/Grupo Norte Facility>> (Ponencia)”, en *Una mirada crítica a las relaciones laborales*, Blog de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Disponible en: <https://ignasibeltran.com/2018/06/12/diego-porras-vs-montero-mateos-grupo-norte-facility-ponencia/>

BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ, I.: “Contratos temporales e indemnización por cumplimiento del término: ‘de Diego Porras’ vs. ‘Montero Mateos’ y ‘grupo Norte Facility’”, en *Revista de información laboral*, núm. 7, 2018, pp. 39-51.

BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ, I.: “Empleo Público (eventual e interino) y reacciones a la doctrina ‘Sánchez Ruiz/Fernández Álvarez’ en la Jurisdicción C-A y Social”, en *Una mirada crítica a las relaciones laborales*, Blog de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Disponible en: <https://ignasibeltran.com/2020/10/13/empleo-publico-eventual-e-interino-y-reacciones-a-la-doctrina-sanchez-ruiz-fernandez-alvarez-en-la-jurisdiccion-c-a-y-social/> .

BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ, I.: “En caso de reversión en el sector público y aplicación del art. 44 ET el personal debe ser fijo (y ¿una nueva situación para declarar la relación indefinida no fija?) (STS 28/1/22)”, en *Una mirada crítica a las relaciones laborales*, Blog de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Disponible en: <https://ignasibeltran.com/2022/02/16/en-caso-de-reversion-en-el-sector-publico-y-aplicacion-del-art-44-et-el-personal-debe-ser-fijo-y-una-nueva-situacion-para-declarar-la-relacion-indefinida-no-fija-sts-28-1-22/> .

BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ, I.: “Las medidas para reducir el empleo público temporal a la luz del asunto Imidra y del RD Ley 14/2021”, en *Temas Laborales*, núm. 159, 2021, pp. 53-84. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/594381> .

BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ, I.: “Si en 5 años la administración no inicia un proceso selectivo, un indefinido no fijo es “fijo” (SJS/4 Alicante 28/2/22)”, en *Una mirada crítica a las relaciones laborales*, Blog de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Disponible en <https://ignasibeltran.com/2022/03/14/si-en-5-anos-la-administracion-no-inicia-un-proceso-selectivo-un-indefinido-no-fijo-es-fijo-sjs-4-alicante-28-2-22/> .

BOLTAINA BOCH, X.: “El Real Decreto Ley 14/2021 sobre personal interino y estabilización: la compleja aplicación transitoria en la Administración Local”, en *Revista digital CEMCI*, núm. 51, julio a septiembre de 2021, pp. 1-30. Disponible en: <https://revista.cemci.org/numero-51/pdf/tribuna-1-el-real-decreto-ley-14-2021-sobre-personal-interino-y-estabilizacion-la-compleja-aplicacion-transitoria-en-la-administracion-local.pdf> .

BOLTAINA BOCH, X.: “Personal temporal en la Administración Pública: soluciones de presente y opciones de futuro”, en *D.A. Nueva Época*, núm. 8, diciembre de 2021, pp. 66-91. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=83318> .

BOLTAINA BOSCH, X.: *Los procesos selectivos de estabilización del empleo público temporal. Comentarios a la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de reducción de la temporalidad y normas de desarrollo*, Albacete, Editorial Bomarzo, 2022.

CASTILLO BLANCO, F.: “La reforma de la temporalidad en el sector público: ¿la ley del embudo?”, en *ACAL*, febrero de 2022. Disponible en: <https://www.acalsl.com/author/federicocastillo> .

CASTILLO BLANCO, F.A. (Dirección) y VILA TIERNO, F.A (Coordinación).: *Público y Privado en la gestión de los servicios públicos: reestructuración, externalización y reversión a la Administración*, Colección INAP INVESTIGA, Serie INNOVACIÓN ADMINISTRATIVA, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2019, pp. 207-250.

CAVAS MARTÍNEZ, F.: “Fijeza laboral y reversión de servicios externalizados en el sector público”, en *Revista de Jurisprudencia Laboral*, núm. 2, 2022. Disponible en: https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/articulo.php?id=ANU-L-2022-00000001683 .

CGT.: *Informe proceso consolidación Administración General del Estado 2019*. Confederación General del Trabajo (CGT). Boletín Informativo. Escuela de Formación Confederal Eladio Villanueva. Nº 159. 2019.

EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS.: “Límites constitucionales para la valoración de experiencia en los procesos selectivos, incluidos los “especiales” regulados por la Ley 20/2021”, en *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 3, Sección Consultas, marzo 2022, p. 16, Wolters Kluwer. Disponible en: <https://elconsultor.laley.es/Content/Error.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtJTErNcc5PSQ1JrSixdS0qyi8KLcoBAK9v7WkWAAAWKE> .

GARCÍA MURCIA, J. (Director).: *Contrato de trabajo y relación laboral en el ámbito de las Administraciones Públicas*, Madrid, Madrid, Ministerio de Trabajo y Economía Social, Colección Informes y Estudios, Serie Relaciones Laborales, núm. 122, 2021, pp. 417-456.

GARCÍA PÉREZ, M.: “Cuestiones laborales en la internalización de servicios: De la directiva 2001/23/CE a la sentencia del TJUE de 13 de junio de 2019. Asunto C-317/18. Cátia Correira Moreira municipio de Portimao”, en *Revista española de derecho administrativo*, núm. 203, 2020, pp. 49-94.

GOBIERNO DE ESPAÑA. MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA.: Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas. Disponible en: https://funcionpublica.hacienda.gob.es/dam/es/portalsefp/funcion-publica/rcp/boletin/Boletines/220701_Boletin_julio_2022.pdf.pdf .

<https://ignasibeltran.com/2018/06/12/diego-porras-vs-montero-mateos-grupo-norte-facility-ponencia/> .

<https://ignasibeltran.com/2020/10/13/empleo-publico-eventual-e-interino-y-reacciones-a-la-doctrina-sanchez-ruiz-fernandez-alvarez-en-la-jurisdccion-c-a-y-social/> .

LAGO PEÑAS, S.: *40 años de descentralización en España (1978-2018): balance y perspectivas*, Madrid, FUNCAS, Estudios de la Fundación, Serie Economía y Sociedad, 2021. Disponible en: <https://www.funcas.es/libro/40-anos-de-descentralizacion-en-espana-1978-2018-balance-y-perspectivas/> .

LÓPEZ GONZÁLEZ, A. M.: “El nivel de puesto de trabajo y el grado personal con referencia a la función pública local de Canarias”, en *REALA, Nueva Época*, núm. 17,

abril de 2022, pp. 174-201. Disponible en: <https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/article/view/11001> .

LOSADA, C., ALBAREDA, A., LONGO, F. Y FÉREZ, M.: *El empleo público en España: desafíos para un estado democrático más eficaz*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 2017.

MARTÍN MORENO, J.L.: *Quiebras y desviaciones del sistema de mérito en la función pública. ¿Qué hacemos con los cacicatos del siglo XXI?*, Liberlex, 2006. Obra disponible en:

<http://liberlex.com/archivos/QUIEBRAS%20Y%20DESVIACIONES%20DEL%20SISTEMA%20DE%20MERITO.pdf> .

MARTÍNEZ MATUTE, M. y PÉREZ, J.J.: “La evolución del empleo de las Administraciones Públicas en la última década”, en *Banco de España. Boletín Económico*, 4/2017. Notas Económicas, 2017. Disponible en: <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/NotasEconomicas/T4/fich/bene1704-nec12.pdf> .

MELLA MÉNDEZ, L.: “La reversión de servicios a la Administración Pública: puntos críticos desde la perspectiva laboral”, en GARCÍA MURCIA, J. (Director).: *Contrato de trabajo y relación laboral en el ámbito de las Administraciones Públicas*, Madrid, Madrid, Ministerio de Trabajo y Economía Social, Colección Informes y Estudios, Serie Relaciones Laborales, núm. 122, 2021, pp. 417-456.

MIRANDA BOTO, J.M.: “El impacto de la jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia en la legislación española: los ajustes incumplidos”, en *Unión Europea Aranzadi*, núm. 5, 2018.

MOLINA NAVARRETE, C. : “Nuevos contratos indefinidos en la reforma: ¿modelos de transición-transacción para estabilizar al personal investigador público?”, en *IUSLabor. Revista d’anàlisi de Dret del Treball*, núm. 1, 2022, pp. 56-79. Disponible en: <https://raco.cat/index.php/IUSLabor/article/view/397031> .

MONEREO PÉREZ, J.L. y ORTEGA LOZANO, P.G.: “La doctrina europea de la ¿no? Discriminación de los empleados temporales: ¿readmisión o indemnización en despido ilegal?”, en *Revista de información laboral*, núm. 9, 2018, pp. 15-37.

NEVADO-BATALLA MORENO, P.T.: “La temporalidad en el empleo público como fallo activo en la administración”, en *D.A. Nueva Época*, núm. 8, diciembre de 2021, pp. 115-136. Disponible en: <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/11027> .

OJEDA AVILÉS, A.: *Los acuerdos de estabilización del personal temporal en las administraciones públicas*, Granada, Editorial Comares, 1998.

PEÑA MOLINA, M.: “La ‘funcionarización’ de laborales indefinidos no fijos de plantilla”, en *Revista General de Derecho Administrativo. Iustel*, 40, 2015. Disponible en: <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1505554> .

PUERTA SEGUIDO, F.: *La consolidación del empleo público precario*, Valladolid, Editorial Lex Nova, 2003.

QUINTANA LÓPEZ, T.: “La fusión de municipios y su incidencia sobre el personal a su servicio”, en CASTILLO BLANCO, F.A. (Dirección) y VILA TIERNO, F.A. (Coordinación).: *Público y Privado en la gestión de los servicios públicos: reestructuración, externalización y reversión a la Administración*, Colección INAP INVESTIGA, Serie INNOVACIÓN ADMINISTRATIVA, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2019, pp. 207-250.

RIVERA SÁNCHEZ, J.R.: “La sostenibilidad del empleo temporal en la Administración Pública española”, en *Revista internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Volumen 5, núm. 3, julio-septiembre de 2017, pp. 83-85. Disponible en: http://ejcls.adapt.it/index.php/rlde_adapt/article/view/505 .

ROJO TORRECILLA, E.: “La saga universitaria nos sigue dando sorpresas. Despido improcedente de profesor ayudante doctor y cómputo de toda su prestación de servicios (contratación administrativa y laboral). Notas a la sentencia del TS de 1 de julio de 2020”, en *El nuevo y cambiante mundo del trabajo. Una mirada abierta y crítica a las nuevas realidades laborales*, Blog Jurídico, 27 de julio de 2020. Disponible en: <http://www.eduardorojotorrecilla.es/2020/07/la-saga-universitaria-nos-sigue-dando.html>

ROJO TORRECILLA, E.: “Reforma laboral y contratación de personal investigador. Una mirada hacia atrás (Ley 14/2011 de 1 de junio) y otra hacia el inmediato futuro (Real Decreto-Ley 8/2022 de 5 de abril)”, en *El nuevo y cambiante mundo del trabajo. Una mirada abierta y crítica a las nuevas realidades laborales*, Blog Jurídico, 14 de abril de 2022. Disponible en: <http://www.eduardorojotorrecilla.es/2022/04/reforma-laboral-y-contratacion-de.html> .

ROJO TORRECILLA, E.: “Sigue la saga del profesorado universitario, y el TS afina cada vez más en la interpretación estricta del art. 219.1 LRJS para casos de profesorado asociado. Notas a la sentencia de 23 de marzo de 2022 (Universidad de Burgos)”, en *El nuevo y cambiante mundo del trabajo. Una mirada abierta y crítica a las nuevas realidades laborales*, Blog Jurídico, 16 de abril de 2022. Disponible en: <http://www.eduardorojotorrecilla.es/2022/04/sigue-la-saga-del-profesorado.html> .

SALA FRANCO. T.: “La temporalidad en el empleo público”, en *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo*, núm. 1, 4º Trimestre de 2021, pp. 49-62.

SEMPERE NAVARRO, A.: “La temporalidad en el sector público tras la Ley 20/2021, de 28 de diciembre”, en *Elderecho.com. Noticias jurídicas y de actualidad. Lefebvre*, 03/01/2022. Disponible en: <https://elderecho.com/la-temporalidad-en-el-sector-publico-tras-la-ley-20-2021-de-8-diciembre> .