

TRABAJO FIN DE GRADO

Grado en Derecho

Facultad de Derecho

Universidad de La Laguna

Curso 2021/2022

Convocatoria: Septiembre

LA TEMPORALIDAD EN EL EMPLEO PÚBLICO
[TEMPORARY WORK IN THE PUBLIC SECTOR]



Realizado por la alumna: Salomé González Vera

Tutorizado por la Profesora D^a Mónica Molina García

Departamento: derecho público y privado especial y derecho de la empresa

Área de conocimiento: derecho del trabajo y de la seguridad social

RESUMEN

Los problemas derivados de la temporalidad en el empleo público español se enfrentan a una nueva reforma legislativa motivada por presiones internas y del ámbito comunitario.

El presente trabajo tiene por objeto el uso de la contratación de duración determinada en el ámbito de las Administraciones públicas y las diferencias que presenta en el sector público y el privado.

También comprende la utilización abusiva de la temporalidad y sus consecuencias en el derecho de la Unión Europea, el análisis del indefinido no fijo y las novedades legislativas que incorpora la ley 20/21 en la materia: la medida sancionadora que sustituye la conversión a personal indefinido no fijo (la compensación económica y cese del trabajador temporal) y la organización de macroprocesos de estabilización del empleo público.

Palabras clave: temporalidad, empleo público, abuso, derecho comunitario, indefinido no fijo

ABSTRACT

The temporary's problems in Spanish public employment face a new legislative reform which is motivated by internal and community pressures.

The purpose of this research work is the use of fixed-term contracts in Public Administrations's field and their differences with the private sector. Along with abusive use of the temporary work wich is contrary to the European Union Law.

In addition, the figure "indefinite non-fix" and the latest reforms about 20/21 Law are analyzed: the sanctioning measure that replaces the conversion to "indefinite non-fix" personnel (financial compensation and dismissal of temporary workers) and the organization of macro-processes for the stabilization of public employment.

Key words: temporality, public work, abuse, indefinite non-fix, European Union Law

ÍNDICE

1. Punto de partida: dualidad de regímenes y aplicación de principios constitucionales
 - 1.1. Dualidad de regímenes en el empleo público español
 - 1.2. La aplicación de los principios constitucionales en el acceso al empleo público
2. La temporalidad y su incidencia en el sector público
 - 2.1. Concepto de temporalidad
 - 2.2. Incidencia de la contratación temporal en el sector público
 - 2.2.1. Modalidades contractuales temporales
 - 2.2.2. Causas de la temporalidad
 - 2.2.3. Mecanismos de defensa contra el abuso de la temporalidad
3. El abuso de la temporalidad: marco normativo y jurisprudencia
 - 3.1. Los límites al empleo público temporal derivados de la Directiva 1999/70/CE
 - 3.2. Doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
4. La Figura del Indefinido no fijo
 - 4.1. Regulación anterior
 - 4.1.1 Origen y presupuestos de reconocimiento
 - 4.1.2. Estatus del personal indefinido no fijo
 - 4.1.3. Extinción de la relación laboral
 - 4.2. El nuevo régimen jurídico y la limitación de su ámbito de aplicación
5. Los Procesos de estabilización del empleo público
 - 5.1. Contexto
 - 5.2. Procesos de estabilización
 - 5.2.1. Tipos y doctrina constitucional
 - 5.2.2. Procesos de estabilización de la ley 20/21
 - 5.2.2.1. Tasas de estabilización de empleo temporal
 - 5.2.2.2. Procesos de consolidación
 - 5.3. Los procesos de estabilización de la Comunidad Autónoma de Canarias
6. Conclusiones
7. Bibliografía

1. Punto de partida: dualidad de regímenes y aplicación de principios constitucionales

1.1. Dualidad de regímenes en el empleo público español

La Administración Pública Española se conforma por diversas administraciones, las cuales podemos clasificar desde un punto de vista territorial - Administración General del Estado, Administraciones Autonómicas y Entidades locales - y funcional atendiendo a su actividad, como la Administración Institucional, Judicial, etc. Asimismo, por razón de la extensión y complejidad que presenta el sector público en España concurren diversos regímenes jurídicos aplicables a su personal laboral y funcionarial.¹

Nos encontramos con un modelo de función pública mixto o dual, es decir, aquel en el concurren tanto funcionarios como trabajadores en régimen jurídico laboral. Consecuentemente, en la función pública rigen dos regímenes jurídicos distintos no siempre conciliables entre sí.²

La Constitución Española no se pronuncia sobre el modelo de función pública a seguir; sin embargo, hace referencia a la misma en 3 preceptos: proclama el principio de igualdad de acceso al empleo público (**23.2 CE**), establece una reserva legal para la regulación del Estatuto de los funcionarios públicos y el acceso a la función pública respetando una serie de principios como los de mérito y capacidad, y atribuye competencia exclusiva al Estado para regular las bases del régimen de las AAPP y funcionarios (**149.1.18 CE**).³

¹ SALA FRANCO, T.: *El personal laboral del sector público*, Ed. Tirant lo Blanch, 2022, Pág.11 <https://biblioteca-tirant-com.accedys2.bbt.ull.es/cloudLibrary/ebook/show/9788411303125>

² BLASCO PELLICER y LÓPEZ BALAGUER, A. M.: *Las relaciones laborales en el sector público*, Ed. Tirant lo blanch, 2019, Pág.89 <https://biblioteca-tirant-com.accedys2.bbt.ull.es/cloudLibrary/ebook/show/9788413135373>

³ Ibidem

Partiendo de tales artículos la doctrina ha configurado diversas tesis sobre la admisibilidad constitucional del modelo mixto de función pública; concretamente, LÓPEZ GÓMEZ distingue cuatro tesis⁴:

1. La inadmisibilidad del modelo dual en base a una interpretación literal de los preceptos constitucionales señalados. Conforme a ésta postura únicamente procedería el régimen funcionarial.
2. Otra línea de pensamiento admite el régimen laboral en concurrencia con el funcionarial por no prohibir tal posibilidad la constitución.
3. Defiende una postura neutral del texto constitucional, conforme a la cual no otorga exclusividad ni preferencia al régimen funcionarial en el empleo público
4. La última tesis doctrinal mantiene la inconstitucionalidad del modelo dual y determina contrario al principio de igualdad la existencia de dos regímenes distintos.

El asunto llegó al Tribunal Constitucional de la mano del recurso de inconstitucionalidad que se interpuso contra determinadas disposiciones de la LMRFP.⁵ En su pronunciamiento se decantó por la segunda de las tesis doctrinales expuestas.⁶

1.2. La aplicación de los principios constitucionales en el acceso al empleo público

En virtud de lo anterior, las AAPP tienen la posibilidad de contratar a personal laboral; sin embargo, no pueden actuar como entidades privadas al encontrarse sometidas a principios constitucionales y normas imperativas de derecho público que limitan su actuación como empleadoras.⁷

⁴ LÓPEZ GOMEZ, J.M.: *El régimen jurídico del personal laboral de las Administraciones Públicas*, Ed. Civitas, 1995, Págs. 49-83.

⁵ Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública. BOE nº 185, de 3 de agosto de 1984

⁶ Sentencia 99/1987, de 11 de junio, del pleno del tribunal constitucional, en el recurso de inconstitucionalidad número 763/1984, por la que se declara la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de determinados artículos de la ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública

⁷ DESDENTADO DAROCA, E.: “La temporalidad en el empleo público laboral y las últimas reformas legislativas”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*, ISSN 2660-4647, nº 152, 2022, págs. 157-181

La selección del personal laboral ha de regirse por los principios de igualdad, mérito y capacidad en los mismos términos que la selección de los funcionarios.⁸ Por consiguiente, el acceso a la función pública está condicionado a la previa superación de procedimientos que garanticen los citados principios constitucionales y los previstos en el **art. 55.2 EBEP**⁹: *‘Las Administraciones Públicas, entidades y organismos a que se refiere el artículo 2 del presente Estatuto seleccionarán a su personal funcionario y laboral mediante procedimientos en los que se garanticen los principios constitucionales antes expresados, así como los establecidos a continuación:*

a) Publicidad de las convocatorias y de sus bases.

b) Transparencia.

c) Imparcialidad y profesionalidad de los miembros de los órganos de selección.

d) Independencia y discrecionalidad técnica en la actuación de los órganos de selección.

e) Adecuación entre el contenido de los procesos selectivos y las funciones o tareas a desarrollar.

f) Agilidad, sin perjuicio de la objetividad, en los procesos de selección”

El eventual incumplimiento de los principios rectores constituye la vulneración de un derecho fundamental, en medida que son manifestaciones del derecho de igualdad recogido en el **art. 14 CE**, posibilitando el pertinente recurso de amparo ante el TC.¹⁰

A su vez, el EBEP establece una serie de requisitos para participar en los procesos selectivos, que podemos distinguir en genéricos (**art. 56.1 EBEP**) y específicos (**art. 56.3 EBEP**). Los primeros son: ostentar la nacionalidad española o asimilada, capacidad funcional, edad no inferior a 16 años ni superior a la de jubilación forzosa, la titulación exigida, entre otros.¹¹

⁸ BLASCO PELLICER Y LÓPEZ BALAGUER, A. M.: *op. cit.*, pág. 198

⁹ SALA FRANCO, T.: *op. cit.*, pág.23

¹⁰ Idem, pág. 26

¹¹ BLASCO PELLICER Y LÓPEZ BALAGUER, A. M.: *op. cit.*, págs. 199 y ss.

Finalmente el **art. 61.7 EBEP** exclusivamente hace referencia a los sistemas selectivos del personal laboral fijo, pudiendo consistir en: “*[...] oposición, concurso-oposición, con las características establecidas en el apartado anterior, o concurso de valoración de méritos. Las Administraciones Públicas podrán negociar las formas de colaboración que en el marco de los convenios colectivos fijen la actuación de las organizaciones sindicales en el desarrollo de los procesos selectivos*”. Así pues, su vía de acceso consta de flexibilidad a diferencia de los sistemas selectivos previstos para los funcionarios de carrera, ya que el sistema de valoración de méritos es de carácter excepcional (**Art. 61.6 EBEP**).¹²

2. La temporalidad y su incidencia en el sector público

2.1. Concepto de temporalidad

La celebración de contratos de trabajo sujetos a término constituye una práctica recurrente en nuestro país a pesar de la preferencia por la contratación indefinida que manifiesta el legislador en la redacción del Estatuto de los Trabajadores (ET). El contrato indefinido se configura como el tipo contractual básico y como la sanción jurídica ante contrataciones fraudulentas (**arts. 8.2 y 15.4 LET**)¹³

La contratación temporal es excepcional y su celebración exige la concurrencia de alguna de las causas previstas en el **art. 15.1 LET**: “*El contrato de trabajo se presume concertado por tiempo indefinido. El contrato de trabajo de duración determinada solo podrá celebrarse por circunstancias de la producción o por sustitución de persona trabajadora. Para que se entienda que concurre causa justificada de temporalidad será necesario que se especifiquen con precisión en el contrato la causa habilitante de la contratación temporal, las circunstancias concretas que la justifican y su conexión con*

¹² SALA FRANCO, T.: *op. cit.*, Pág.29

¹³ **Art. 8.2. ET**: “*De no observarse la exigencia de forma escrita, el contrato de trabajo se presumirá celebrado por tiempo indefinido y a jornada completa, salvo prueba en contrario que acredite su naturaleza temporal o el carácter a tiempo parcial de los servicios*”.

Art. 15.4. ET: “*Las personas contratadas incumpliendo lo establecido en este artículo adquirirán la condición de fijas...*”

la duración prevista.” Además, en todo caso la temporalidad en la contratación habrá de ser debidamente justificada¹⁴.

No obstante, la temporalidad en el empleo público es una realidad que difiere de la contratación a término en el sector privado. Es por ello que, a continuación, expondremos sus especificidades.

2.2. Incidencia de la contratación temporal en el sector público

2.2.1. Modalidades contractuales temporales

En las Administraciones públicas se pueden distinguir diversos contratos de duración determinada. Asimismo, el EBEP en su **art. 8.1** determina que se ha de entender por empleados públicos: *“quienes desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales”*. El apartado 2º del precepto los clasifica en 4 tipos:

I. Funcionarios de carrera (**art. 9 EBEP**)

Han superado un proceso selectivo de oposición y obtenido un nombramiento en cuya virtud desempeñan funciones que implican *“la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas”*. La relación que mantienen con la administración es estatutaria y se rigen por el derecho administrativo¹⁵.

II. Funcionarios interinos (**Art. 10 EBEP**)

Ocupan plazas temporalmente que habrán de ser cubiertas definitivamente por funcionarios de carrera o sustituyen a funcionarios que gozan del derecho de reserva de su puesto. Se rigen por el derecho administrativo.¹⁶

¹⁴ ROQUETA BUJ, R.: *La reforma de la contratación temporal en las AAPP*, Ed. Tirant Lo Blanch, 2022, Pág.13 <https://biblioteca-tirant-com.accedys2.bbt.ull.es/cloudLibrary/ebook/show/9788411301503>

¹⁵ Disponible en <https://www.mptfp.gob.es>

¹⁶ Disponible en <https://www.mptfp.gob.es>

III. Personal laboral (*Art. 11 EBEP*)

Es aquel que, en virtud de un contrato de trabajo en cualquiera de las modalidades contempladas en la legislación laboral, prestan servicios remunerados a las AAPP. Atendiendo a la duración del contrato, podrá ser fijo, indefinido o temporal (*art. 11.1 EBEP*)¹⁷.

El personal laboral fijo de plantilla se encuentra vinculado con la Administración por un contrato indefinido tras superar un proceso de selección acorde a los principios constitucionales. La plaza ocupada habrá de estar dotada, aprobada e incluida en la relación de puestos de trabajo (*Art. 74 EBEP*).¹⁸

Los trabajadores temporales prestan sus servicios en el sector público por medio de contratos sujetos a término previstos en la legislación laboral. Asimismo, la aprobación del Real Decreto-ley 32/2021¹⁹ por el que se modifica el ET origina los siguientes efectos:²⁰

- 1) Desaparece el contrato de trabajo para obra o servicio y sólo se podrá concertar contratos temporales por circunstancias de producción o interinidad.
- 2) Cambia el objeto y duración del contrato de trabajo por circunstancias de producción
- 3) Modifica el límite al encadenamiento de contratos temporales con el mismo trabajador para mismo o distinto puesto de trabajo
- 4) Incrementa sanciones administrativas en materia de contratación fraudulenta

¹⁷ ROQUETA BUJ, R.: *Derecho del empleo público*, Ed. Tirant lo blanch, 2020, Pág.108 <https://biblioteca-tirant-com.accedys2.bbt.ull.es/cloudLibrary/ebook/show/9788413555645>

¹⁸ ROQUETA BUJ, R.: *La reforma de la contratación temporal en las AAPP*, Ed. Tirant Lo Blanch, 2022, Pág.14 <https://biblioteca-tirant-com.accedys2.bbt.ull.es/cloudLibrary/ebook/show/9788411301503>

¹⁹ 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. BOE nº 313, de 30 de diciembre de 2021

²⁰ ROQUETA BUJ, R.: *La reforma de la contratación temporal en las AAPP*, Ed. Tirant Lo Blanch, 2022, Pág.48 <https://biblioteca-tirant-com.accedys2.bbt.ull.es/cloudLibrary/ebook/show/9788411301503>

Respecto al régimen jurídico del personal laboral, a tenor del **art. 7 EBEP**, éste comprende las disposiciones del EBEP, tanto de carácter genérico - son aplicables a todo empleado público - como aquellas cuyo ámbito de aplicación exclusivamente lo conforma el personal laboral; normas legales no laborales, la legislación laboral común - ET - y normas convencionales.²¹

El contrato de trabajo como fuente de obligaciones y derechos se encuentra restringido en el ámbito público, debido a que ha de regir el principio de igualdad, lo que conlleva que únicamente pueda establecerse condiciones contractuales distintas a las contempladas en el resto de fuentes cuando concurren suficientes razones objetivas.²²

IV. Personal eventual (**Art. 12 EBEP**)

Son empleados públicos temporales cuyo nombramiento y cese es libre, en cuanto desempeñan puestos de confianza. Les resulta de aplicación el régimen general de los funcionarios de carrera.²³

Aunque exista diversidad de empleados públicos la Administración no es completamente libre para contratar bajo el régimen funcional o laboral indistintamente, sino que, por el contrario, su actuación se encuentra subordinada a las leyes. En lo que concierne a la clasificación de puestos de trabajo, el **art. 11.2 EBEP** dispone que: *“Las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto establecerán los criterios para la determinación de los puestos de trabajo que pueden ser desempeñados por personal laboral, respetando en todo caso lo establecido en el artículo 9.2”*. Éste último precepto, el **art. 9.2 EBEP**, manifiesta lo siguiente: *“En todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la ley de desarrollo de cada*

²¹ SALA FRANCO, T.: *op. cit.*, pág.21

²² *Idem*, pág. 22

²³ Disponible en <https://www.mptfp.gob.es>

Administración Pública se establezca".²⁴ Por lo tanto, los nombramientos de funcionarios interinos y la celebración de contratos de trabajo temporales tienen como límite el ejercicio de funciones y puestos de trabajo clasificados como funcionariales y laborales conforme dispongan las Leyes de Función Pública aplicables.²⁵

Por otro lado, existen otros tipos de empleados públicos temporales que prevén las leyes sectoriales, puesto que adaptan las modalidades generales a sus necesidades. Tal es el caso de la sanidad, ámbito en el que es frecuente la contratación temporal cuyo modelo de relación laboral es estatutaria y la norma por excelencia la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud. De igual manera, se aprecia una alta tasa de temporalidad en las relaciones del personal de las Fuerzas Armadas, en el ámbito de la docencia universitaria, etc.²⁶

2.2.2. Causas de la temporalidad

Entre los factores que diferencian la temporalidad en el empleo público de la que rige en el ámbito jurídico privado, destacan las causas justificativas de las Administraciones Públicas. El catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Sevilla, Miguel Rodríguez-Piñero Royo, clasifica las causas en los siguientes tipos²⁷:

I. Normativas: existen diversos tipos contractuales temporales de uso exclusivo del sector público. Esto pasa por la acumulación de normas aplicables de naturaleza laboral, administrativa general y normas sectoriales.

II. Jurídico-organizativas: el **art. 103.3 CE** supedita el acceso a la función pública a la superación de unos procedimientos de selección respetuosos a los principios constitucionales. Es por ello que, ante la imposibilidad de cubrir definitivamente un

²⁴ ROQUETA BUJ, R.: *Derecho del empleo público*, Ed. Tirant lo blanch, 2020, Pág.94
<https://biblioteca-tirant-com.accedys2.bbt.ull.es/cloudLibrary/ebook/show/9788413555645>

²⁵ SALA FRANCO, T.: "La temporalidad en el empleo público", *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum*. nº 1, 2021, págs. 49-62

²⁶ RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.: "La contratación temporal en el sector público", *Documentación Laboral*, II, nº 110, 2017, págs. 27-55

²⁷ *Ibidem*

puesto de trabajo por medio de un procedimiento selectivo que respete lo dispuesto en la Constitución y demás leyes, surge la necesidad de empleo público temporal.

Además, influye la circunstancia exclusiva del régimen funcional (en concreto de los funcionarios de carrera) del derecho de reserva del puesto, lo que provoca la necesidad de ocupación provisional.

III.Económicas: el afán por reducir el déficit público ha ocasionado dificultades en la contratación de personal permanente.

IV.El particular diseño de la carrera en varios sectores: esta causa se debe a la configuración del ascenso profesional en determinados sectores públicos caracterizado por la previa superación de un procedimiento.

2.2.3. Mecanismos de defensa contra el abuso de la temporalidad

El Estatuto de los Trabajadores contiene disposiciones que sancionan la fraudulenta contratación sujeta a término: la conversión a trabajador indefinido previsto en el **art. 15.4** y el límite al encadenamiento sucesivo de contratos temporales que manifiesta el apdo 5º.²⁸

El primer medio de reacción contra el uso abusivo de la temporalidad señala que : “*Las personas contratadas incumpliendo lo establecido en este artículo adquirirán la condición de fijas. También adquirirán la condición de fijas las personas trabajadoras temporales que no hubieran sido dadas de alta en la Seguridad Social una vez transcurrido un plazo igual al que legalmente se hubiera podido fijar para el periodo de prueba (Art. 15.4. ET)*”. Así pues, la conversión a fijo de plantilla procedería en caso de efectuarse la contratación temporal sin especificar causa habilitante para ello y circunstancias justificativas, o no haber sido dado de alta el trabajador una vez excedido plazo semejante al que podría haberse sometido a período de prueba.²⁹

²⁸ ROQUETA BUJ, R.: *La reforma de la contratación temporal en las AAPP*, Ed. Tirant Lo Blanch, 2022, Pág.89 <https://biblioteca-tirant-com.accedys2.bbt.ull.es/cloudLibrary/ebook/show/9788411301503>

²⁹ Ibidem

El segundo mecanismo legal dirigido a combatir la contratación temporal fraudulenta lo constituye el límite al encadenamiento sucesivo de contratos temporales, el cual se regula en el **art. 15.5 ET** en los siguientes términos: *“Sin perjuicio de lo anterior, las personas trabajadoras que en un periodo de veinticuatro meses hubieran estado contratadas durante un plazo superior a dieciocho meses, con o sin solución de continuidad, para el mismo o diferente puesto de trabajo con la misma empresa o grupo de empresas, mediante dos o más contratos por circunstancias de la producción, sea directamente o a través de su puesta a disposición por empresas de trabajo temporal, adquirirán la condición de personas trabajadoras fijas. Esta previsión también será de aplicación cuando se produzcan supuestos de sucesión o subrogación empresarial conforme a lo dispuesto legal o convencionalmente. Asimismo, adquirirá la condición de fija la persona que ocupe un puesto de trabajo que haya estado ocupado con o sin solución de continuidad, durante más de dieciocho meses en un periodo de veinticuatro meses mediante contratos por circunstancias de la producción, incluidos los contratos de puesta a disposición realizados con empresas de trabajo temporal”*.

El apartado tercero de la disposición adicional 15 ET agrega una particularidad referida a su aplicación en el sector público: *“Para la aplicación del límite al encadenamiento de contratos previsto en el artículo 15.5, solo se tendrán en cuenta los contratos celebrados en el ámbito de cada una de las Administraciones Públicas sin que formen parte de ellas, a estos efectos, los organismos públicos, agencias y demás entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de las mismas. En todo caso, lo dispuesto en dicho artículo 15.5 no será de aplicación respecto de las modalidades particulares de contrato de trabajo contempladas en la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades o en cualesquiera otras normas con rango de ley”*.³⁰

³⁰ ROQUETA BUJ, R.: *op. cit.*, pág.91

Consecuentemente, el instrumento expuesto comporta una limitación a los contratos temporales válidamente celebrados con el mismo trabajador para el mismo o distinto puesto de trabajo y con diferentes empleados para el mismo puesto de trabajo, con o sin solución de continuidad, una vez superados 18 meses de duración en un umbral de 24 meses.³¹

Así las cosas, la contratación temporal irregular o la superación del límite legal al encadenamiento sucesivo de contratos sujetos a término en el sector público originan consecuencias jurídicas. Las reformas legislativas realizadas en el año 2021 cambian la sanción consistente en la conversión a personal indefinido no fijo de plantilla por la compensación económica, modificación que será de aplicación a los contratos de trabajo celebrados al amparo del nuevo marco normativo, a partir del 30 de marzo del 2022³², tal y como manifiesta la **DA 17 EBEP**: “*En el caso del personal laboral temporal, el incumplimiento de los plazos máximos de permanencia dará derecho a percibir la compensación económica prevista en este apartado, sin perjuicio de la indemnización que pudiera corresponder por vulneración de la normativa laboral específica.*

Dicha compensación consistirá, en su caso, en la diferencia entre el máximo de veinte días de su salario fijo por año de servicio, con un máximo de doce mensualidades, y la indemnización que le correspondiera percibir por la extinción de su contrato, prorrateándose por meses los períodos de tiempo inferiores a un año. El derecho a esta compensación nacerá a partir de la fecha del cese efectivo, y la cuantía estará referida exclusivamente al contrato del que traiga causa el incumplimiento. En caso de que la citada indemnización fuere reconocida en vía judicial, se procederá a la compensación de cantidades, No habrá derecho a la compensación descrita en caso de que la finalización de la relación de servicio sea por despido disciplinario declarado procedente o por renuncia voluntaria”.

³¹ ROQUETA BUJ, R.: *op. cit.*, pág. 92

³² *Idem*, pág. 96

3. El abuso de la temporalidad: marco normativo y jurisprudencia

En España el empleo público se caracteriza por la fijeza del personal³³. No obstante, ello no impide que empleados públicos - como son el personal laboral temporal o interinos- se encuentren vinculados con las AAPP temporalmente. El problema del uso de la temporalidad radica en las contrataciones sujetas a término que no obedecen a las causas justificativas y excepcionales que exigen para su celebración las leyes y a los sucesivos encadenamientos de contratos de duración determinada, que, en definitiva, comporta la utilización de las modalidades contractuales temporales para satisfacer necesidades permanentes en el sector público.³⁴

3.1. Los límites al empleo público temporal derivados de la Directiva 1999/70/CE

Respecto al marco normativo del objeto del presente trabajo destaca la Directiva 1999/70/CE³⁵, cuyo artículo 2 insta a los Estados Miembros de la Unión Europea a adoptar medidas legales, reglamentarias y convencionales a los efectos de garantizar el cumplimiento del Acuerdo Marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada.³⁶

El ámbito de aplicación, a tenor de la Cláusula 2 (*“los trabajadores con un trabajo de duración determinada cuyo contrato o relación laboral esté definido por la legislación, los convenios colectivos o las prácticas vigentes en cada Estado miembro”*) y la 3.1³⁷, la cual delimita el concepto de contrato de duración determinada, comprende a todo empleado temporal indiferentemente de que desarrolle sus servicios en el ámbito

³³ CAVAS MARTÍNEZ, F.: “El empleo temporal irregular en el sector público”, *Anales de derecho*, vol. 35, nº 2, 2017, pág.3

³⁴ GONZÁLEZ LÓPEZ, J. J.: “Abuso del empleo público temporal: Respuestas administrativas y jurisdiccionales”. *Revista De Derecho De La UNED*, nº 25, 2020, págs. 61–88.

³⁵ Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada. DOCE nº 175, de 10 de julio de 1999

³⁶ SÁNCHEZ GARCÍA, A.: “Las medidas correctoras del abuso de la temporalidad de los empleados públicos en España”, *Revista digital de Derecho Administrativo, Universidad Externado de Colombia*, n.º 23, 2020, págs. 161-206.

³⁷ Cláusula 3.1. de la directiva 1999/70/CE: *“en los que el final del contrato de trabajo o de la relación laboral viene determinado por condiciones objetivas tales como una fecha concreta, la realización de una obra o servicio determinado o la producción de un hecho o acontecimiento determinado”*.

privado o público, así como la clasificación que el derecho interno realice sobre el contrato de trabajo [apartado 108 de la STJUE de 19 de marzo de 2020 (Asuntos acumulados C-103/18 y C-429/18) y apartado 67 de la STJUE de 26 de noviembre de 2014 (Asuntos acumulados C-22/13, C-61/13 a C-63/13 y C-418/13)].³⁸

El objeto del Acuerdo Marco está configurado por dos cuestiones: de un lado, mejorar la calidad del trabajo temporal garantizando el respeto al principio de no discriminación y, de otro, establecer un marco para evitar el uso abusivo de la temporalidad.³⁹

El principio de no discriminación de los trabajadores fijos y aquellos cuyos contratos están sujetos a término lo recoge la Cláusula 4, disposición que goza de efecto directo⁴⁰ y constituye el principio del derecho comunitario por el que se prohíbe tratar de forma menos beneficiosa a los trabajadores temporales en relación con los empleados fijos comparables; es decir, aquellos que realizan funciones idénticas o similares. Sin embargo, el trato desigual es legítimo si concurren causas objetivas que lo hagan necesario⁴¹.

La Cláusula 5 comprende la parte restante del objeto, en cuanto insta a los Estados miembros a adoptar medidas destinadas a prevenir la contratación sujeta a término abusiva o, en su defecto, a que traspongan las siguientes: *“la exigencia de expresar razones objetivas que justifiquen la renovación de tales contratos o relaciones laborales; la determinación de la duración máxima total de los sucesivos contratos temporales; y/o la determinación de su número de renovaciones máximo”*.⁴² Así pues, la

³⁸ ARRIETA IDIAKEZ, F. J.: “El empleo temporal en las administraciones públicas: límites, prevención y sanción a su utilización abusiva”, *Lan Harremanak - Revista De Relaciones Laborales*, nº 43, 2020, págs. 41-72

³⁹ QUINTANA CARRETERO, J.P.: “El empleo público temporal: la abusividad y sus consecuencias en la jurisprudencia. Respuesta de los tribunales”. *Derechocal.es*, 2022. Disponible en: <https://derechocal.es/opinion/el-empleo-publico-temporal-la-abusividad-y-sus-consecuencias-en-la-jurisprudencia-respuesta-de-los-tribunales>

⁴⁰ ORDÓÑEZ SOLÍS, D.: “Equiparación y abuso en el empleo público temporal. Las soluciones en la jurisprudencia europea y española”. *Revista jurídica de Castilla y León*, nº 49, 2019, págs. 11-41

⁴¹ QUINTANA CARRETERO, J.P.: *op. cit.*

⁴² SÁNCHEZ GARCÍA, A.: *op. cit.*, págs. 161-206

finalidad de la cláusula es imponer a los Estados Miembros la obligación de prevenir la utilización fraudulenta de la contratación de duración determinada, otorgando libertad a los destinatarios acerca de las medidas a aplicar.⁴³

El Acuerdo no prevé sanciones en caso de producirse los respectivos abusos, por lo que recae sobre las autoridades nacionales el deber de adoptar medidas proporcionadas, efectivas y disuasorias que garanticen la plena eficacia de las normas que se dicten en el marco del derecho de la unión [apartado 86 de la STJUE de 19 de marzo de 2020 (Asuntos acumulados C-103/18 y C-429/18) y apartado 87 de la STJUE de 21 de noviembre de 2018 (Asunto C-619/17)].⁴⁴

Esta disposición no goza del efecto directo por no cumplir los requisitos señalados por el TJUE⁴⁵ (no es incondicional ni suficientemente precisa). Sin embargo, la carencia de efecto directo no exime a las autoridades judiciales nacionales de cumplir con el principio de interpretación conforme al derecho comunitario (*Art. 288.3 TFUE*), sin ejercer una interpretación *contra legem* de la normativa interna ni dejar de aplicar disposiciones nacionales [apartados 118 a 125 de la STJUE de 19 de marzo de 2020 (Asuntos acumulados C-103/18 y C-429/18)].⁴⁶

En conclusión, ante la eventual falta de transposición de la norma los tribunales internos en aras de establecer una solución uniforme en el derecho español⁴⁷ habrán de hacer todo lo posible para garantizar la plena efectividad del Acuerdo Marco y alcanzar una solución acorde al objetivo exigido por el derecho de la unión europea.⁴⁸

⁴³ QUINTANA CARRETERO, J.P.: *op. cit.*

⁴⁴ ARRIETA IDIAKEZ, F. J.: *op. cit.*, págs. 41-72

⁴⁵ STJCE, 5 DE FEBRERO DE 1963, EN EL ASUNTO: VAN GEND & LOOS (26/62)

⁴⁶ ARRIETA IDIAKEZ, F. J.: *op. cit.*, págs. 41-72

⁴⁷ ORDÓÑEZ SOLÍS, D.: *op. cit.*, págs. 11-41

⁴⁸ ARRIETA IDIAKEZ, F. J.: *op. cit.*, págs. 41-72

Por último, se remite a las autoridades nacionales la determinación de las condiciones en las que los contratos de trabajo se considerarán sucesivos y las condiciones en que serán celebrados indefinidamente. No obstante, el papel de los Estados Miembros no es ilimitado, ya que conforme a la jurisprudencia del TJUE [STJUE de 19 de marzo de 2020 (Asuntos acumulados C-103/18 y C-429/18)], en ningún caso puede poner en peligro la efectividad del Acuerdo Marco.⁴⁹

3.2. Doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

El Acuerdo Marco posibilita a los Estados Miembros margen de actuación para adoptar medidas que eviten los abusos de la contratación sujeta a término y sus consecuencias. Dicha libertad tiene ventajas, pero también el inconveniente de que la legislación nacional no resulte suficiente para alcanzar los objetivos perseguidos por la normativa comunitaria.⁵⁰ La situación ha llevado a que los jueces nacionales planteen varias cuestiones prejudiciales ante el TJUE, el cual ha establecido una serie de criterios interpretativos hasta configurar la amplia doctrina existente en la actualidad sobre la norma en conflicto: la directiva 1999/70/CE.

A tenor de los pronunciamientos del tribunal, a la hora de determinar la existencia de fraude en la contratación de duración determinada el concepto ‘’sucesivos’’ no se puede interpretar de manera restrictiva, en cuanto incluye la relación laboral temporal que deriva de un único contrato de trabajo [SSTJUE 19.3.2020, C-103/18 y C-429/18 (Sánchez Ruiz y otros) y 11.2.2021, C-760/18 (Topikis Aftodioikisis)].⁵¹

La mera utilización sucesiva de contratos temporales no es constitutiva de abuso, puesto que puede obedecer a causas objetivas; pero, sí constituye indicios de actividad abusiva del empleador que habrá de examinar el juez nacional⁵². De igual manera, es competencia de los jueces nacionales valorar la existencia de abusos en la temporalidad

⁴⁹ ARRIETA IDIAKEZ, F. J.: *op. cit.*, págs. 41-72

⁵⁰ DESDENTADO DAROCA, E.: *op. cit.*, págs. 157-181

⁵¹ *Ibidem*

⁵² *Ibidem*

en cada caso concreto, así como las soluciones a aplicar dependen del derecho nacional.⁵³

Conforme a la normativa y jurisprudencia comunitaria, es admisible la prohibición absoluta en el sector público de la adquisición de fijeza por parte del trabajador afectado por la irregularidad de la contratación sujeta a término, siempre y cuando en el ordenamiento jurídico interno se cuente con las medidas necesarias para sancionar dicha actuación [apartado 184 de STJUE de 23 de abril de 2009 (Asuntos acumulados C-378/07 a C-380/07)]. Además, tampoco impone el derecho de la unión la consecuencia jurídica de transformación a fijos de plantilla [apartado 87 de la STJUE de 19 de marzo de 2020 (Asuntos acumulados C-103/18 y C-429/18)].⁵⁴

Por el contrario, supone una infracción de la Cláusula 5 del Acuerdo Marco que la normativa y jurisprudencia nacionales permitan a las AAPP renovar sucesivamente relaciones laborales temporales para desempeñar necesidades permanentes en base a que tales renovaciones se ejecutan conforme a las causas de nombramiento que prevé la normativa interna [apartado 80 de la STJUE de 19 de marzo de 2020 (Asuntos acumulados C-103/18 y C-429/18)].⁵⁵

En lo que concierne a las medidas dirigidas a combatir la contratación temporal irregular adoptadas por los Estados Miembros, el TJCE considera una medida legal equivalente a las previstas en la Cláusula 5 la organización en el plazo exigido de procesos selectivos cuyo objeto es la provisión definitiva de puestos de trabajo que ocupan provisionalmente empleados públicos temporales [apartado 94 de la STJUE de 19 de marzo de 2020 (Asuntos acumulados C-103/18 y C-429/18)]. No obstante, dichos procesos requieren ser organizados efectivamente, ya que, de lo contrario, no constituirá una medida proporcional, efectiva y disuasoria para garantizar el cumplimiento de las previsiones del Acuerdo Marco.⁵⁶

⁵³ ORDÓÑEZ SOLÍS, D.: *op. cit.*, págs. 11-41

⁵⁴ ARRIETA IDIAKEZ, F. J.: *op. cit.*, págs. 41-72

⁵⁵ *Ibidem*

⁵⁶ *Ibidem*

También estima como medida legal similar a las contenidas en la citada cláusula la concesión de una indemnización equivalente a las que origina el despido improcedente, siempre y cuando la concesión tenga por objeto compensar la utilización fraudulenta de contratos de duración determinada. En cualquier caso, remite a los tribunales nacionales tal consideración [apartados 103, 104, 105 y 106 de la STJUE de 19 de marzo de 2020, (Asuntos acumulados C-103/18 y C-429/18) y apartados 94 y 95 de la STJUE de 21 de noviembre de 2018 (Diego Porras II) (Asunto C-619/17)].⁵⁷

En cambio, la mera transformación de los empleados públicos que hayan sido objeto de contrataciones temporales abusivas a indefinidos no fijos no es suficiente para cumplir la Cláusula 5, debido a que dicha transformación tiene lugar sin perjuicio de la extinción de la relación contractual por haberse cubierto la vacante o amortizarse la plaza. Además, el personal indefinido no goza de todos los derechos que caracterizan a los trabajadores fijos de plantilla [apartado 102 de la STJUE de 19 de marzo de 2020 (Asuntos acumulados C-103/18 y C-429/18)].⁵⁸

Finalmente, que el empleado público consienta el encadenamiento de sucesivos contratos temporales no exime su carácter abusivo [apartado 116 de la STJUE de 19 de marzo de 2020 (Asuntos acumulados C-103/18 y C-429/18)].⁵⁹

⁵⁷ ARRIETA IDIAKEZ, F. J.: *op. cit.*, págs. 41-72

⁵⁸ *Ibidem*

⁵⁹ *Ibidem*

4. La Figura del Indefinido no fijo

4.1. Regulación anterior

4.1.1. Origen y presupuestos de reconocimiento

La Administración Pública en su papel de empleadora tiene la facultad de celebrar contratos temporales previstos en la legislación laboral. Así pues, el legislador en aras de evitar el uso abusivo de dichas modalidades contractuales establece: causas tasadas de temporalidad, límites máximos de duración y de encadenamiento de contratos de duración determinada, una indemnización por cese y, la medida por excelencia, la fijeza que adquiere toda contratación temporal irregular o ejecutada en fraude de ley. Sin embargo, ésta última genera un conflicto entre la norma laboral y las constitucionales y administrativas sobre el acceso al empleo público.⁶⁰

El derecho del trabajo pretende garantizar la estabilidad del empleo ante la utilización por parte del empleador de contratos de trabajo de duración determinada injustificados o la cesión ilegal. Por el contrario, la respuesta otorgada por el derecho administrativo consiste en convocar unos procesos de selección del personal laboral fijo que garanticen el respeto a los principios constitucionales de acceso a la función pública (*arts. 14, 23.2, 103.3 CE*).⁶¹

Conforme a lo expuesto la irregularidad en la contratación temporal que tenga ocasión en el sector público no comporta la sanción jurídica por excelencia del sector privado, la automática conversión a trabajador fijo, debido a que la adquisición de fijeza por parte de los empleados públicos precisa de la superación de un proceso público selectivo que garantice el cumplimiento de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad (*art. 55 EBEP*).⁶²

⁶⁰ DESDENTADO DAROCA, E.: *op. cit.*, págs. 157-181

⁶¹ ROQUETA BUJ, R.: *La reforma de la contratación temporal en las AAPP*, Ed. Tirant Lo Blanch, 2022, Pág.15 <https://biblioteca-tirant-com.accedys2.bbt.ull.es/cloudLibrary/ebook/show/9788411301503>

⁶² *Ibidem*

La solución al problema tiene su origen en la STS de 7 de octubre de 1996 (rec. ud. 3307/1995), y es definida por el Tribunal Supremo como un contrato de trabajo indefinido pero no fijo: el personal indefinido no fijo de plantilla.⁶³ Posteriormente el legislador desarrolló, aunque sin mucho éxito, la figura jurisprudencial. Asimismo, constituyen su marco normativo las siguientes disposiciones: arts. 8.2.c) y 11.1 EBEP, Disposición Adicional 15º ET, Disposición Adicional 43º LPGE del año 2018 y Art. 19.Uno.6 de las sucesivas LPGE.⁶⁴

En lo que concierne a su reconocimiento, las AAPP no pueden atribuir la condición de indefinido no fijo a tenor de la Disposición Adicional 43º Ley 6/18⁶⁵, sino que la habrá de conceder la autoridad judicial a solicitud del trabajador, ya sea en el marco de un proceso declarativo o de despido improcedente.⁶⁶ Ahora bien, para que el juez reconozca tal condición es preciso que concurren sus presupuestos⁶⁷:

- 1) Se supera el límite al encadenamiento sucesivo de contratos temporales con un mismo trabajador estipulado en el **art. 15.5 ET**.
- 2) La contratación sujeta a término se ejecuta en fraude de ley o con irregularidades
- 3) Los trabajadores objeto de cesión ilegal en el marco de las AAPP optan por su integración en las plantillas de las mismas (**Art. 43.4 ET**)

4.1.2. Estatus del personal indefinido no fijo

El trabajador indefinido se diferencia del fijo de plantilla en la extinción de la relación contractual, puesto que su cese está supeditado a la provisión definitiva del puesto de trabajo o amortización de la plaza. No obstante, en tanto la relación laboral continúe, señala la STS 21 de julio de 2016 (Rec. 134/2015) que no es admisible privar al

⁶³ ROQUETA BUJ, R.: *op. cit.*, pág. 15

⁶⁴ *Idem*, pág. 16

⁶⁵ **DA 43º LPGE**: ‘‘Así mismo, los órganos de personal citados no podrán atribuir la condición de indefinido no fijo a personal con un contrato de trabajo temporal, ni a personal de empresas que a su vez tengan un contrato administrativo con la Administración respectiva, salvo cuando ello se derive de una resolución judicial’’.

⁶⁶ ROQUETA BUJ, R.: *op. cit.*, pág. 25

⁶⁷ *Idem*, pág. 17

trabajador indefinido no fijo de derechos laborales o sindicales por razón de su condición.⁶⁸

De igual manera, el **art. 15.6 ET**⁶⁹ y la Directiva 1999/70/CE (Cláusula 4) pretenden garantizar la igualdad de condiciones entre trabajadores temporales y fijos, cuya protección comprende al personal objeto de estudio en vista a la jurisprudencia del TS [STS de 4 de mayo de 2009 (Recud. 1631/2008), 16 de septiembre de 2009 (Recud. 250/2008) y 21 de julio de 2016 (Rec. 134/2015)]. Ello implica que cualquier tipo de diferencia de trato precisará de causa objetiva que la haga suficientemente necesaria.⁷⁰

Así las cosas, el personal indefinido no fijo cuenta con la mayoría de derechos de los que disfruta el trabajador fijo de plantilla que realice funciones similares, como por ejemplo: jornada de trabajo, retribución y mejoras voluntarias de la Seguridad Social [SSTS 12 de diciembre de 2008 (Recud. 1199/2008), 29 de enero de 2009 (Recud. 326/2008), 3 de abril de 2009 (Recud. 773/2007)].⁷¹

Por otro lado, nos podemos encontrar desigualdades de trato justificadas como: la exclusión de los trabajadores indefinidos de los procesos de provisión de puestos de trabajo y de los procesos selectivos blandos. En consecuencia, el personal indefinido únicamente podrá acceder a la categoría de funcionario de carrera o personal laboral fijo mediante la convocatoria pública de procesos de selección consistentes en una oposición, concurso-oposición o concurso de méritos, en los que se garanticen en todo caso los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad.⁷²

⁶⁸ ROQUETA BUJ, R.: *op. cit.*, pág. 27

⁶⁹ **Art. 15.6 ET**: “Las personas con contratos temporales y de duración determinada tendrán los mismos derechos que las personas con contratos de duración indefinida, sin perjuicio de las particularidades específicas de cada una de las modalidades contractuales en materia de extinción del contrato y de aquellas expresamente previstas en la ley en relación con los contratos formativos. Cuando corresponda en atención a su naturaleza, tales derechos serán reconocidos en las disposiciones legales y reglamentarias y en los convenios colectivos de manera proporcional, en función del tiempo trabajado”

⁷⁰ ROQUETA BUJ, R.: *op. cit.*, pág. 28

⁷¹ *Idem*, pág. 29

⁷² *Idem*, págs. 31 - 37

4.1.3. Extinción de la relación laboral

Los trabajadores indefinidos no fijos pueden ser cesados por dos causas: cuando la plaza ocupada se haya cubierto definitivamente por el procedimiento reglamentario que respete los principios de publicidad, mérito y capacidad; y en el caso de ser amortizada la susodicha plaza, cuyo procedimiento habrá de respetar las exigencias formales y materiales de los despidos objetivos o colectivos respectivamente [STS 3 de diciembre de 2014 (Recud. 144/2014)].⁷³

En lo referente al cese por la cobertura efectiva de la plaza, concurre la causa legal de extinción del contrato de trabajo prevista en el **art. 49.1.b) LET**⁷⁴ siempre que se cumplan los siguientes requisitos⁷⁵:

1º. La plaza que ocupa el indefinido no fijo ha de ser cubierta definitivamente por aquel que ha superado un procedimiento de selección

2º. Se garantiza el derecho del trabajador indefinido de participar en dicho procedimiento de selección, siendo avisado previamente por la Administración competente de su futura celebración

3º. Es obligación de la administración acreditar que la plaza en cuestión se incluye en las vacantes objeto del proceso selectivo

Así pues, la extinción del contrato de trabajo derivada de la causa en estudio se produce a través de la denuncia del empleador público sin tener que recurrir a las modalidades de despido previstas en los **arts. 51 y 52 ET** y genera el derecho del trabajador a percibir la indemnización de 20 días de salario por año de servicio [STS de 28 de marzo de 2017 (Recud. 1664/2015)].⁷⁶

⁷³ ROQUETA BUJ, R.: *op. cit.*, pág 37

⁷⁴ **Art. 49.1.b LET**: “El contrato de trabajo se extinguirá: Por las causas consignadas válidamente en el contrato salvo que las mismas constituyan abuso de derecho manifiesto por parte del empresario”

⁷⁵ MARTÍNEZ AMIGO, M.J.: “La pérdida de la condición de empleado público. Causas específicas de extinción: la extinción de la relación laboral del indefinido no fijo”, *Revista Digital CEMCI*, nº 52, 2021, págs. 1-23.

⁷⁶ ROQUETA BUJ, R.: *op. cit.*, Pág.38

La segunda y última causa que comporta el cese del indefinido no fijo, por amortización de la plaza ocupada, no conlleva la extinción automática del contrato de trabajo. Ello es así porque la administración habrá de acreditar que la necesidad estructural que venía cubriendo el empleado público deja de existir.⁷⁷ Además, la jurisprudencia exige que el procedimiento a seguir sea el previsto para los supuestos de despido objetivo por causas ETOP o para el despido colectivo (*arts. 51 y 53 ET*). La extinción por dicha causa ha de ser considerada y sumada a otros despidos a efectos del cómputo para la valoración de su calificación como colectivos.⁷⁸

La consecuencia jurídica que comporta la extinción por amortización corresponde a la de tales despidos [SSTS de 24 de junio de 2014 (Rec. 217/2013), 11 de febrero de 2015 (Recud. 840/2014) y 15 de noviembre de 2017 (Recud. 440/2015)].⁷⁹ Por el contrario, si las AAPP no siguieran el cauce reglamentario el despido objetivo o colectivo será susceptible de declararse improcedente o nulo respectivamente. El despido objetivo improcedente no permite al trabajador acogerse al *art. 96.2 EBEP*.⁸⁰

4.2. El nuevo régimen jurídico y la limitación de su ámbito de aplicación

La figura del indefinido no fijo se configuró como la reacción judicial ante las irregularidades que presentaba la contratación laboral temporal en el sector público debido a la imposibilidad de aplicar la sanción de fijeza (*arts. 8.2, 15.4º y 5º ET*) por resultar contraria a los principios constitucionales recogidos en los *arts. 23 y 103 CE*. Con la medida en cuestión se garantizaba la estabilidad del empleo y el cumplimiento del mandato constitucional,⁸¹ ya que el empleado público continúa en el ejercicio de sus funciones hasta tanto no se cubra definitivamente la plaza por el correspondiente procedimiento reglado o se amortice.

⁷⁷ MARTÍNEZ AMIGO, M.J.: *op. cit.*, págs. 1-23

⁷⁸ *Ibidem*

⁷⁹ *Ibidem*

⁸⁰ ROQUETA BUJ, R.: *op. cit.*, pág. 40

⁸¹ MARÍN ALONSO, I.: ‘‘La cuadratura del círculo del empleo público en las reformas de 2021: de la reordenación contractual y el establecimiento de límites al abuso en la contratación temporal a la estabilización del personal y el impulso de la negociación colectiva’’, *Iuslabor*, nº 2, 2022, págs. 106-150

La solución a un problema consolidado llegó a ser aplaudida por la jurisprudencia comunitaria y su aplicación se extendió a supuestos varios⁸². No obstante, el personal indefinido no cumplió la finalidad para la que se creó, puesto que las AAPP no procedían a proveer las plazas en un tiempo razonable originando una prolongación de la situación hasta alcanzar la figura del indefinido la concepción de casi fijo.⁸³

En este contexto las reformas introducidas por la Ley 20/2021 y el RD-ley 32/2021 pretenden reducir el ámbito de aplicación de la figura jurisprudencial, tal y como manifiesta la disposición adicional 17ª contenida en el EBEP cuya rúbrica se titula ‘Medidas dirigidas al control de la temporalidad en el empleo público’.⁸⁴ En lo que concierne a su contenido, establece nulo el contrato de duración determinada que sobrepase el límite legal permitido (apdo 3)⁸⁵ e impone el derecho del trabajador a una compensación económica equivalente a 20 días de salario por año trabajado hasta un máximo de 12 mensualidades (apdo 5)⁸⁶, finalizando de esta manera la tradición de transformación del empleado afectado a personal indefinido no fijo.

Asimismo, la nueva sanción - la compensación económica- se prevé para los supuestos de contratación temporal irregular y la superación del límite al encadenamiento de sucesivos contratos temporales - 18 meses en un umbral de 24 meses -, por lo que permanece la conversión en personal indefinido en los casos de cesión ilegal de trabajadores. El cambio expuesto será de aplicación a los contratos celebrados a partir del 30 de marzo de 2022 y en opinión de diversos administrativistas se trata de una

⁸² STSJ de Islas Canarias de 18 de diciembre de 2013 –AS 1176- y STSJ de Andalucía de 28 de mayo de 2014 –AS 1963-.

⁸³ ROQUETA BUJ, R.: *op. cit.*, pág. 23

⁸⁴ *Idem*, pág. 20

⁸⁵ **DA 17.3. EBEP:** *“Todo acto, pacto, acuerdo o disposición reglamentaria, así como las medidas que se adopten en su cumplimiento o desarrollo, cuyo contenido directa o indirectamente suponga el incumplimiento por parte de la Administración de los plazos máximos de permanencia como personal temporal será nulo de pleno derecho”*

⁸⁶ **DA 17.5. EBEP:** *“En el caso del personal laboral temporal, el incumplimiento de los plazos máximos de permanencia dará derecho a percibir la compensación económica prevista en este apartado, sin perjuicio de la indemnización que pudiera corresponder por vulneración de la normativa laboral específica[...]*”

solución más acorde a los propios principios constitucionales que supeditan el acceso a la función pública.⁸⁷

Otra medida que contribuye al cambio de paradigma es la articulación de un macroproceso de estabilización de empleo público temporal cuyo objetivo es regularizar la situación del personal indefinido (*Art 2. Ley 20/21*), entre otros. Además, la progresiva desaparición del personal indefinido comienza a manifestarse en la jurisprudencia del TS (SSTS de 16 de noviembre de 2021 [rec. 3245/2019] y 28 de enero de 2022 [rec. 3781/2020]).⁸⁸

5. Los Procesos de estabilización del empleo público

5.1. Contexto

Constituye un problema consolidado en nuestro país la elevada tasa de temporalidad que rige en el sector público, que, además, es constitutiva de abusos en la mayoría de casos conforme a la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea: STJUE de 19 de marzo de 2020 (C-103/18 y C-429/18) (C-726/19).⁸⁹

Las recomendaciones de las instituciones de la unión y el compromiso adquirido por el Estado Español en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de 2021, desembocaron en la aprobación del Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, fruto de largas negociaciones entre el Gobierno y los sindicatos más representativos (CCOO, UGT y CSIF).⁹⁰

Las medidas urgentes que comprende son dos: la reforma del EBEP, centrándose especialmente en el régimen del funcionario interino, y la previsión de un nuevo proceso de estabilización del empleo temporal. La primera pretende evitar en el futuro la comisión de irregularidades en la contratación temporal, mientras que la segunda

⁸⁷ ROQUETA BUJ, R.: *op. cit.*, pág. 21

⁸⁸ MARÍN ALONSO, I.: *op. cit.*, págs. 106-150

⁸⁹ *Ibidem*

⁹⁰ DESDENTADO DAROCA, E.: *op. cit.*, págs. 157-181

tiene por cometido solucionar el problema de la temporalidad en el presente, en concreto, la ocupación de plazas de carácter permanente por el personal temporal.⁹¹

Pese a los debates sociopolíticos que originó la norma logró ser convalidada y tramitada como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, vía que permitió una negociación de condiciones de estabilización más beneficiosas dando lugar a la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.⁹²

5.2. Los procesos de estabilización

5.2.1. Tipos y doctrina constitucional

Las ingentes bolsas de empleo público derivadas de la restricción de las tasas de reposición de efectivos en la crisis económica llevaron al legislador a formular macroprocesos de estabilización del empleo. Actualmente, podemos distinguir los siguientes⁹³:

1. el que es de aplicación a las plazas ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los 3 años anteriores al 31/12/2016 o al 31/12/2017 (arts. 19.Uno.6 Ley 3/2017 y 19.Uno.9 Ley 6/2018).
2. el que tiene por objeto las plazas ocupadas por funcionarios interinos o trabajadores temporales con anterioridad al 1/1/2005 (párr. 7º art. 19.Uno.6 Ley 3/2017 y DT 4.ª EBEP).
3. y los procesos de estabilización previstos en la Ley 20/21, cuya naturaleza es mixta por configurar: de un lado, tasas adicionales para la estabilización y, de otro, procesos de consolidación de empleo temporal

Los procesos son conformes a la doctrina del Tribunal Constitucional (SSTC 16/1998, 12/1999, 126/2008 y 130/2009), ya que si bien ha determinado inconstitucional la *“integración automática por ley como funcionario público de carrera del personal laboral contratado y del interino (STC 302/1993)”* sin la superación de las pertinentes

⁹¹ DESDENTADO DAROCA, E.: *op. cit.*, págs. 157-181

⁹² *Ibidem*

⁹³ ROQUETA BUJ, R.: *op. cit.*, pág. 107

pruebas de selección, admite que a través de norma con rango legal se establezcan procedimientos selectivos limitados al personal temporal, siempre y cuando lo justifique la excepcionalidad del contexto y la legitimidad del fin perseguido. No obstante, es necesario el cumplimiento de una serie de requisitos para que los procesos expuestos garanticen el respeto a los principios constitucionales, como son:⁹⁴

1º. La justificación de la medida a adoptar

2º. La limitación de utilizar los procedimientos una sólo vez

3º. La reserva de ley: precisa la aprobación de norma con rango suficiente para poder adoptar tales medidas

5.2.2. Los procesos de estabilización de la ley 20/21

5.2.2.1. Tasas de estabilización del empleo temporal

La ley distingue dos tasas de estabilización del empleo temporal: una comprende plazas ocupadas por tiempo superior a 3 años y la otra tiene por objeto plazas ocupadas durante mínimo 5 años.⁹⁵

La primera tasa, la que se aplicará a las plazas ocupadas por tiempo superior a 3 años, se prevé en el **art. 2.1**: *“[...] se autoriza una tasa adicional para la estabilización de empleo temporal que incluirá las plazas de naturaleza estructural que, estén o no dentro de las relaciones de puestos de trabajo, plantillas u otra forma de organización de recursos humanos que estén contempladas en las distintas Administraciones Públicas y estando dotadas presupuestariamente, hayan estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2020”*. Así pues, a efectos de su estabilización, la norma exige que la plaza reúna una serie de requisitos en fecha concreta (31/12/2020):⁹⁶

1º. naturaleza estructural: es decir, permanentes y fijas por comportar el desarrollo de trabajos de larga duración

⁹⁴ SALA FRANCO, T.: *op. cit.*, pág. 47

⁹⁵ ROQUETA BUJ, R.: Ponencia en las Jornadas: *“El Empleo en el sector público: El gran reto de las administraciones”*, 22 de abril de 2022, La Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad del Gobierno de Canarias.

⁹⁶ *Ibidem*

2º. estar ocupadas temporal e ininterrumpidamente por más de 3 años.

3º. encontrarse dotadas presupuestariamente

No es necesario que las plazas estén incluidas en las relación de puestos de trabajo con anterioridad a 31/12/2020 y se excluyen del ámbito de aplicación de la tasa aquellas plazas sujetas a reserva de puesto de trabajo (interinidad por sustitución). Tampoco se exige que el desempeño de la plaza por tiempo mínimo de 3 años haya sido realizada por la misma persona; es decir, puede ser ocupada por dos o más individuos, ya que se estabilizan las plazas y no las personas. Igualmente, resulta indiferente si el trabajador ejerce su labor a tiempo parcial o completo.⁹⁷

Respecto al ámbito subjetivo, los trabajadores que ocupan dichas plazas pueden ser: trabajadores temporales, funcionarios interinos y personal indefinido no fijo, siempre y cuando hayan adquirido la condición por haber sido víctima de irregularidades en la contratación temporal o cesión ilegal.⁹⁸

Otro presupuesto lo constituye la ininterrupción en la prestación del servicio, aunque se podría permitir breves interrupciones entre los sucesivos nombramientos de personal. En principio si se ha puesto en marcha el procedimiento por parte de la Administración sin requerir mucho tiempo no supone un perjuicio.⁹⁹

El proceso no puede suponer un incremento de gastos ni efectivos como señala el **apdo 5 del art. 2**: *De la resolución de estos procesos no podrá derivarse, en ningún caso, incremento de gasto ni de efectivos, debiendo ofertarse en estos procesos, necesariamente, plazas de naturaleza estructural que se encuentren desempeñadas por personal con vinculación temporal.*

⁹⁷ ROQUETA BUJ, R.: Ponencia en las Jornadas: “El Empleo en el sector público: El gran reto de las administraciones”, 22 de abril de 2022, La Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad del Gobierno de Canarias.

⁹⁸ Ibidem

⁹⁹ Ibidem

La segunda tasa de estabilización del empleo temporal se aplicará a plazas ocupadas por tiempo superior a 5 años. A su vez, contiene 2 variantes:

1) Las plazas de naturaleza estructural, dotadas presupuestariamente y ocupadas con carácter temporal ininterrumpidamente durante un mínimo de 5 años.

Disposición Adicional sexta de la ley 20/21:

‘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.

Estos procesos, que se realizarán por una sola vez, podrán ser objeto de negociación en cada uno de los ámbitos territoriales de la Administración del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales y respetarán, en todo caso, los plazos establecidos en esta norma”.

2) La referenciada en la ***disposición adicional octava***: las plazas ocupadas a 31 de diciembre de 2020 por funcionarios interinos o personal laboral temporal con una relación anterior al 1 de enero de 2016:

“Adicionalmente, los procesos de estabilización contenidos en la disposición adicional sexta incluirán en sus convocatorias las plazas vacantes de naturaleza estructural ocupadas de forma temporal por personal con una relación, de esta naturaleza, anterior al 1 de enero de 2016. Estos procesos, que se realizarán por una sola vez, podrán ser objeto de negociación en cada uno de los ámbitos territoriales de la Administración del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales y respetarán, en todo caso, los plazos establecidos en esta norma”.

Esta variante incluye las plazas vacantes de naturaleza estructural ocupadas de forma temporal por empleados públicos que han concertado un contrato de dicha naturaleza (interino o laboral temporal) anterior al 01/01/2016. Asimismo, el supuesto obedece a plazas estructurales, de dotación presupuestaria ocupadas anteriormente a 31/12/20 por

personal interino o temporal con nombramiento o contrato anterior a 1/1/2016 en plaza distinta a la ocupada en 2020.¹⁰⁰

Concluimos destacando que las tasas de estabilización son de naturaleza imperativa, puesto que la norma impone la obligación a las distintas administraciones de reducir la temporalidad (*Art. 2.3 Ley 20/21*).

5.2.2.2. Procesos de consolidación

El procedimiento consta de varias fases: identificar las plazas estructurales susceptibles de estabilización, modificar la relaciones de puesto de trabajo en caso de consolidar puestos sin dotación referenciada o cambiar el carácter laboral a funcionarial, la elaboración y aprobación de la OEP, la aprobación de las bases para la selección del personal laboral y convocatoria de los procesos selectivos.¹⁰¹

En lo que concierne a los procesos selectivos, la ley 20/21 determina los principios que han de regir el sistema de consolidación (la libre concurrencia, igualdad, mérito, capacidad y publicidad) y establece con carácter general el sistema de concurso-oposición, resultando el sistema de concurso excepcional (DA sexta).¹⁰²

Al igual que las tasas de estabilización se han diseñado dos procesos: uno destinado a la consolidación del empleado temporal que lleve desempeñando sus funciones por tiempo ininterrumpido superior a 3 años, el cual consistirá en un concurso-oposición (*Art. 2.4 Ley 20/21*), y otro proceso para los trabajadores temporales que superen los 5 años de duración basado en el concurso de méritos (*DD.AA. 6.ª y 8.ª Ley 20/21*).¹⁰³

¹⁰⁰ ROQUETA BUJ, R.: Ponencia en las Jornadas: “*El Empleo en el sector público: El gran reto de las administraciones*”, 22 de abril de 2022, La Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad del Gobierno de Canarias.

¹⁰¹ Ibidem

¹⁰² ROQUETA BUJ, R.: *La reforma de la contratación temporal en las AAPP*, Ed. Tirant Lo Blanch, 2022, Pág.119
<https://biblioteca-tirant-com.accedys2.bbtik.ull.es/cloudLibrary/ebook/show/9788411301503>

¹⁰³ ROQUETA BUJ, R.: Ponencia en las Jornadas: “*El Empleo en el sector público: El gran reto de las administraciones*”, 22 de abril de 2022, La Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad del Gobierno de Canarias.

El primer proceso de consolidación de empleo tiene por sistema de selección el concurso-oposición, aunque la ley permite que la normativa de las AAPP posibilite el concurso de méritos. Éste último se caracteriza por su excepcionalidad y, en todo caso, requerirá de norma con rango de ley que lo habilite.¹⁰⁴ El sistema de Concurso-oposición se regula en el **art. 2.4 Ley 20/21** y en las cuestiones que no aborde el precepto se estará a las reglas generales contenidas en EBEP, Ley 2/1987 FP Canaria, arts. 91 y 103 LBRL y 134.2 TRRL y RD 896/1991.¹⁰⁵

Los ejercicios de la fase de oposición pueden ser no eliminatorios, pero en todo caso habrá de fijarse la puntuación mínima a obtener teniendo en cuenta que la norma le atribuye un valor del 60% sobre el total. Los méritos a valorar pueden ser titulaciones académicas, cursos de formación y la experiencia profesional, mérito con mayor importancia dentro de la fase de concurso¹⁰⁶. Asimismo, en la valoración de méritos se exige a estos cierta conexión con las funciones de los puestos de trabajo a los que aspiran y, respecto a la valoración de la experiencia profesional, se tendrá en cuenta la acreditada en el cuerpo o escala a cuya plaza optan.¹⁰⁷

El segundo proceso de consolidación se basa en el sistema de concurso de méritos, que es de carácter excepcional y se reserva para los trabajadores temporales de duración superior a 5 años (DA sexta). A pesar de la opinión controvertida sobre este sistema de selección, el Tribunal Constitucional ha permitido su uso al legislador en los procesos de consolidación de empleo público temporal.¹⁰⁸ Asimismo, la STC 11/1996 29 de Enero de 1996 justifica el proceso selectivo señalando que: *‘Esta previsión del*

¹⁰⁴ ROQUETA BUJ, R.: *La reforma de la contratación temporal en las AAPP*, Ed. Tirant Lo Blanch, 2022, Pág.120
<https://biblioteca-tirant-com.accedys2.bbtk.ull.es/cloudLibrary/ebook/show/9788411301503>

¹⁰⁵ Ibidem

¹⁰⁶ Idem, pág.121

¹⁰⁷ ROQUETA BUJ, R.: Ponencia en las Jornadas: *‘El Empleo en el sector público: El gran reto de las administraciones’*, 22 de abril de 2022, La Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad del Gobierno de Canarias.

¹⁰⁸ ROQUETA BUJ, R.: *La reforma de la contratación temporal en las AAPP*, Ed. Tirant Lo Blanch, 2022, Pág.122
<https://biblioteca-tirant-com.accedys2.bbtk.ull.es/cloudLibrary/ebook/show/9788411301503>

legislador pertenece al ámbito de su libre configuración y respeta la igualdad en el acceso a la función pública exigida por el art. 23.2 C.E., así como los principios contenidos en el art. 103.3 del propio texto constitucional.

En primer lugar, porque «el trato de favor concedido a los aspirantes que con anterioridad hubiesen desempeñado tareas docentes como interinos posee un carácter excepcional y deriva de una circunstancia vinculada a una finalidad constitucionalmente legítima, como es la de normalizar la situación del personal al servicio de las Administraciones educativas y mejorar su cualificación».

Por otra parte, pese a su carácter excepcional, «no equiparable a las llamadas "pruebas restringidas", ya que permite el acceso no sólo a quienes con anterioridad hubieran desempeñado funciones docentes con carácter interino sino a todos aquellos que reúnan los requisitos legalmente previstos».

Además, está basado en los principios de mérito y capacidad, si bien se establece, por su carácter excepcional, una fórmula de «valoración ponderada y global» de los conocimientos académicos.

Por tanto, es razonable este sistema de selección en su aplicación en «las tres primeras convocatorias», pues con ello se pretende, progresiva y escalonadamente, no sólo acomodarse al ritmo de la reforma sino permitir una evaluación gradual de los efectos de la aplicación del sistema. En consecuencia, ninguna tacha puede hacerse a este procedimiento transitorio en el plano de la constitucionalidad”. En la misma línea destacan las SSTC 185/1994 de 20 de junio, 228/1994 de 18 de junio, 83/2000 de 27 de marzo, entre otras.¹⁰⁹

¹⁰⁹ ROQUETA BUJ, R.: *La reforma de la contratación temporal en las AAPP*, Ed. Tirant Lo Blanch, 2022, Pág.123
<https://biblioteca-tirant-com.accedys2.bbtck.ull.es/cloudLibrary/ebook/show/9788411301503>

Así pues, la convocatoria de carácter excepcional de estabilización de empleo público temporal de larga duración cuyo sistema es el concurso de méritos podría justificarse en la necesidad de garantizar el efectivo cumplimiento del Acuerdo Marco incorporado en la directiva 1999/70/CE.¹¹⁰

5.3. Los procesos de estabilización de la Comunidad Autónoma de Canarias

La Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, en su **art. 2** contiene una remisión a las Comunidades Autónomas para que aprueben y publiquen *“las ofertas de empleo que articulen los procesos de estabilización contemplados en el apartado 1, así como el nuevo proceso de estabilización (Apdo 2º)”* previamente al 1 de junio del 2022. Asimismo, da un plazo para la publicación de las convocatorias de los procesos selectivos hasta el 31 de diciembre del mismo año y para resolver los procesos máximo el 31 de diciembre de 2024 (Apdo 2º).

La Comunidad Autónoma de Canarias ha cumplido los objetivos sujetos a término por imperativo legal en plazo adoptando dos decretos por los se aprueban las ofertas de empleo público extraordinarias - OEP - para la estabilización del empleo temporal de la Administración Autonómica:

1º. DECRETO 114/2022, de 20 de mayo, por el que se aprueba la Oferta Extraordinaria de Empleo Público para la estabilización del empleo temporal a que se refiere el artículo 2.1 de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, en el ámbito de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Canarias

Tiene por objeto aprobar la oferta extraordinaria para la estabilización del empleo público temporal previsto en el **art. 2.1 Ley 20/21**, es decir, las plazas de naturaleza estructural, estén o no dentro de las relaciones de puestos de trabajo, encontrarse dotadas presupuestariamente, y haber sido ocupadas interina o temporalmente, de forma ininterrumpida, al menos durante los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2020.

¹¹⁰Ibidem, pág. 125

2º. DECRETO 115/2022, de 20 de mayo, por el que se aprueba la Oferta Extraordinaria de Empleo Público para la estabilización de empleo temporal de larga duración en el ámbito de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Canarias

Aborda el empleo temporal de larga duración, en concreto, los empleados públicos que, además de cumplir los requisitos descritos, hayan ocupado una plaza temporal e ininterrumpidamente por tiempo superior a 5 años (***Disposición Adicional sexta Ley 20/21***).

La estructura de ambos cuenta con: la exposición de motivos, que establece el marco normativo y la justificación de la norma, cuatro disposiciones y dos anexos que contienen el número de plazas funcionariales y laborales de los distintos cuerpos o escalas.

Los citados decretos responden a una necesidad, *‘tanto desde la perspectiva organizacional de la Administración pública, como en su consiguiente repercusión en la prestación de servicios públicos a la sociedad, todo ello como vía prevista expresamente por el legislador para reducir la temporalidad en el empleo público’*. En todo caso los procesos selectivos que deriven de tales normas habrán de garantizar el respeto a los principios constitucionales de acceso a la función pública (disposición segunda).

6. Conclusiones

En consideración al presente trabajo procedo a determinar las siguientes conclusiones:

1. El modelo de función pública español es dual o mixto, ya que concurre personal laboral y funcionario. Ha suscitado diversas tesis doctrinales hasta ser finalmente respaldado por el Tribunal Constitucional.
2. Las Administraciones Públicas en su papel de empleadoras pueden celebrar contratos previstos en la legislación laboral. No obstante, no son completamente libres a la hora de ejercer tales funciones, ya que se encuentran sometidas a los principios constitucionales y normas imperativas de derecho público.
3. La selección del personal laboral ha de regirse por los principios de igualdad, mérito y capacidad. El personal fijo ha de superar un proceso público selectivo que garantice el cumplimiento de tales principios constitucionales (*Art. 61.7 EBEP*).
4. La contratación de duración determinada presenta diferencias en el ámbito público y el jurídico-privado como: el régimen jurídico aplicable al personal laboral temporal, las causas de la temporalidad y los medios de reacción contra el abuso de la temporalidad.
5. Los instrumentos previstos en el ET dirigidos a castigar la contratación sujeta a término que resulte fraudulenta o la superación del límite al encadenamiento de los sucesivos contratos de duración determinada son ineficaces en el ámbito de las AAPP, en concreto la adquisición de fijeza (*arts. 8.2, 15.4º y 5º ET*) por ser incompatible con las normas de acceso al empleo público.
6. La utilización abusiva de la contratación temporal es contraria al derecho comunitario, en particular vulnera la Directiva 1999/70/CE. Asimismo, los pronunciamientos del TJUE han sido determinantes para el desarrollo de la materia - la temporalidad en el empleo público-, en cuanto las numerosas cuestiones prejudiciales formuladas por jueces nacionales han ocasionado una amplia doctrina jurisprudencial conformada por

criterios interpretativos de la norma europea y valoraciones del TJUE del ordenamiento jurídico español.

7. La solución por excelencia a un problema consolidado, la figura del indefinido no fijo, tras las últimas reformas legislativas experimenta una reducción del ámbito de aplicación. Esta se originó con la finalidad de garantizar la estabilidad del empleo y el cumplimiento del mandato constitucional continuando el empleado público en el ejercicio de sus funciones hasta que se cubra definitivamente la plaza o se amortice. No obstante, al no proceder las AAPP a proveer las plazas en un tiempo razonable el ejercicio del indefinido no fijo se prolongaba hasta adquirir una concepción de “casi fijo”.
8. La consecuencia jurídica que sustituye la conversión a indefinido no fijo - a excepción de los supuestos de cesión ilegal - es el cese y derecho de compensación económica del trabajador previsto en la ***disposición adicional 17 del EBEP***.
9. La ley 20/21 incorpora nuevos procesos de estabilización de empleo público temporal, cuya naturaleza es mixta por contener tasas adicionales de estabilización de empleo público como los correspondientes procesos de consolidación. Así pues, las plazas ocupadas ininterrumpidamente de manera temporal que serán objeto de tales procesos se pueden clasificar en dos: la que ha estado ocupada temporal e ininterrumpidamente durante más de 3 años, supuesto para el que se prevé el sistema de selección de concurso-oposición, y la que haya estado ocupada durante más de 5 años (caso para el que se prevé el concurso de méritos)
10. Finalmente, la ley 20/21 efectúa una remisión a las Comunidades Autónomas para que en el ámbito de sus competencias aprueben y publiquen las ofertas de empleo público extraordinarias que articulen los procesos de estabilización antes del 1 de junio de 2022. Previamente al 31 de diciembre del 2022 habrán de publicar las convocatorias de los procesos selectivos y resolver los procesos antes del 31 de diciembre de 2024.

7. Bibliografía

LIBROS

BLASCO PELLICER y LÓPEZ BALAGUER, A. M.: *Las relaciones laborales en el sector público*, Ed. Tirant lo blanch, 2019

LÓPEZ GOMEZ, J.M.: *El régimen jurídico del personal laboral de las Administraciones Públicas*, Ed. Civitas, 1995

ROQUETA BUJ, R.: *La reforma de la contratación temporal en las AAPP*, Ed. Tirant Lo Blanch, 2022

ROQUETA BUJ, R.: *Derecho del empleo público*, Ed. Tirant lo blanch, 2020

SALA FRANCO, T.: *El personal laboral del sector público*, Ed. Tirant lo Blanch, 2022

ARTÍCULOS DE REVISTAS JURÍDICAS

ARRIETA IDIAKEZ, F. J.: “El empleo temporal en las administraciones públicas: límites, prevención y sanción a su utilización abusiva”, *Lan Harremanak - Revista De Relaciones Laborales*, nº 43, 2020, págs. 41-72

CAVAS MARTÍNEZ, F.: “El empleo temporal irregular en el sector público”, *Anales de derecho*, vol. 35, nº 2, 2017, pág.3

DESDENTADO DAROCA, E.: “La temporalidad en el empleo público laboral y las últimas reformas legislativas”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*, nº 152, 2022, págs. 157-181

GONZÁLEZ LÓPEZ, J. J.: “Abuso del empleo público temporal: Respuestas administrativas y jurisdiccionales”. *Revista De Derecho De La UNED*, nº 25, 2020, págs. 61–88

MARÍN ALONSO, I.: “La cuadratura del círculo del empleo público en las reformas de 2021: de la reordenación contractual y el establecimiento de límites al abuso en la contratación temporal a la estabilización del personal y el impulso de la negociación colectiva”, *Iuslabor*, nº 2, 2022, págs. 106-150

MARTÍNEZ AMIGO, M.J.: “La pérdida de la condición de empleado público. Causas específicas de extinción: la extinción de la relación laboral del indefinido no fijo”, *Revista Digital CEMCI*, nº 52, 2021, págs. 1-23.

ORDÓÑEZ SOLÍS, D.: “Equiparación y abuso en el empleo público temporal. Las soluciones en la jurisprudencia europea y española”. *Revista jurídica de Castilla y León*, nº 49, 2019, págs. 11-41

RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.: “La contratación temporal en el sector público”, *Documentación Laboral*, II, nº 110, 2017, págs. 27-55

SALA FRANCO, T.: "La temporalidad en el empleo público", *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum*. nº 1, 2021, págs. 49-62

SÁNCHEZ GARCÍA, A.: “Las medidas correctoras del abuso de la temporalidad de los empleados públicos en España”, *Revista digital de Derecho Administrativo, Universidad Externado de Colombia*, n.º 23, 2020, págs. 161-206.