

IMPLANTACIÓN DEL NUEVO PROCESO DE ESTABILIZACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO TEMPORAL A PARTIR DEL ART.20.DOS.4 DE LA LEY POR LA QUE SE APRUEBAN LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 2023

Francisco SÁNCHEZ FONTA

Secretario del Ayuntamiento de Mancha Real (Jaén)

SUMARIO:

Introducción

1. Antecedentes en la estabilización del empleo público temporal.
 - 1ª Fase: orígenes del problema del empleo público temporal.
 - 2ª Fase: eliminar la existencia de este personal temporal sin plaza por la vía de su supresión
 - 3ª Fase: no operatividad de este sistema
 - 4ª Fase: aparición de normas legales para la estabilización del empleo temporal.
 - 5ª Fase: ¿qué tipo de empleado público temporal es el destinatario de los procesos de estabilización?
2. Amenazas y dificultades de la estabilización regulada en la LPGE de 2017 y 2018.
 - A. No obligatoriedad.
 - B. Incluía dos procesos con distintas velocidades.
 - C. Falta de garantía para la continuidad de los temporales existentes.
 - D. Posible causa de responsabilidad patrimonial de la administración.
3. La Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.
4. La Ley 31/2022 de 23 de diciembre de 2022 por la que se aprueban los Presupuestos Generales del Estado para 2023. art.20.dos.4. Apertura de un nuevo escenario de estabilización.
 - A) Es una continuación de la Ley 20/2021 y por tanto puede ir dirigida a estabilizar personal ya existente en la administración.
 - B) En cuanto al instrumento de ordenación del personal, a que hace referencia el art.20.dos.4 de la LPGE para 2023, se concluye que es la relación de puestos de trabajo.
 - C) Carácter central del concepto de estructuralidad.

5. Noción de estructuralidad: el carácter estructural nace del estudio de las tareas que ejecuta el personal y si éstas tareas gozan de permanencia en el ámbito de la organización municipal.
6. Análisis de las estructuralidad respecto a las potestades administrativas y servicios y competencias municipales.
7. La estabilización se relaciona con la aprobación del instrumento de planificación plurianual. Diseño de un ejemplo.
8. Procedimiento previo y expedientes ulteriores que implica esta modificación de RPT: modificación de la plantilla de personal y aprobación de la oferta de empleo público de 2023.
9. Conclusiones.

INTRODUCCIÓN.

La Ley 31/2022 de 23 de diciembre de 2022 por la que se aprueban los Presupuestos Generales del Estado para 2023, introduce la novedad que encierra, según demostraremos en este estudio, un nuevo proceso legal de estabilización.

En El art. 20.Dos.4 permite a *“cada Administración autorizar, con carácter extraordinario, la tasa específica que sea necesaria para dar cumplimiento al objetivo previsto en la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, de que la temporalidad en el empleo público no supere el 8% de las plazas de naturaleza estructural en cada uno de sus ámbitos, siempre que venga justificado de acuerdo con el instrumento de planificación plurianual con que deberá contar.”*

Para ello, la norma exige que se realice dicha incorporación de forma extraordinaria y que se justifique por la necesidad de dar cumplimiento al objetivo de reducción de la temporalidad mediante un instrumento de planificación plurianual, que no se define en la norma, pero que, como tal «instrumento de planificación de recursos humanos», según determina el artículo 37.1.c) del TRLEBEP, deberá ser objeto de negociación, en su ámbito respectivo y en relación

con las competencias de cada Administración Pública y con el alcance que legalmente proceda en cada caso.

El sentido de la norma no es otro que dar cumplimiento y extender a través de nuevos ejercicios presupuestarios el objetivo prioritario marcado en la exposición de motivos de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, en cuanto a que la tasa de temporalidad máxima del 8% en la Administración Pública supone una orden ejecutiva de la Unión Europea, vinculada al acceso del Reino de España a los fondos del *Mecanismo de Recuperación y Resiliencia* cuando expone que *“Ello ha motivado que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17.3 del Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, y que dispone que «los planes de recuperación y resiliencia serán coherentes con los retos y prioridades específicos de cada país, determinados en el marco del Semestre Europeo», en el componente 11 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia presentado el pasado 30 de abril, referido a la modernización de las Administraciones Públicas, España se haya comprometido a adoptar una reforma normativa al término del primer semestre de 2021 que articule medidas eficaces, proporcionadas y disuasorias para poner fin a la excesiva temporalidad en el empleo público. Esta reforma ha merecido un juicio favorable de la Comisión Europea, reflejado en el informe que acompaña la Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo, de 22 de junio de 2021, relativa a la aprobación de la evaluación del citado plan, en el que se señala específicamente que «el plan de España contiene medidas que deberían contribuir significativamente a la reducción de la elevada proporción de contratos temporales que también se observa en el sector público».*

En los ejercicios 2024 y 2025 el Estado ha carecido de Presupuestos Generales por circunstancias políticas, habiéndose prorrogado los de 2023, ahora bien, dichas disposiciones (art.20.Dos.4 de la LPGE) están dentro del “TÍTULO III De los gastos de personal” y no son prorrogables. Sin embargo, en virtud de la

vigencia del objetivo comunitario marcado la disposición que estudiamos tiene visos de permanencia en sucesivos presupuestos.

En definitiva, se abre la oportunidad de un nuevo proceso de estabilización del empleo público temporal adicional al implementado por la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.

La incógnita es que una vez llevado a cabo del proceso de la Ley 20/2021, ¿Debería quedar empleo público temporal por estabilizar? No debería ser. Por ello, con este marco de estabilización abierto con la LPGE de 2023 el proceso tiene un enfoque jurídico distinto en cuanto a las posibilidades de las plazas a incluir en la tasa de reposición extraordinaria cuya clave es el análisis de la estructuralidad de los puestos de trabajo asociados al desempeño de servicios dentro de las competencias municipales de forma estable y continuada.

En general, es un proceso de estabilización que ha pasado inadvertido en las Administraciones Locales, y en tanto que se reactive la vigencia de un nuevo Presupuesto constituirán, sin duda, una norma que se repetirá pudiendo este trabajo dar la clave para su desarrollo y uso por otros Ayuntamientos por las ventajas que tiene como se ha podido comprobar en el expediente de estabilización llevado a cabo en nuestro Ayuntamiento en dicho ejercicio.

Sin embargo, para llegar hasta aquí es preciso analizar los antecedentes en cuanto al marco legal de la estabilización del empleo público que se han llevado a cabo en anteriores disposiciones legales.

1. ANTECEDENTES EN LA ESTABILIZACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO TEMPORAL.

1ª Fase: Orígenes del problema del empleo público temporal.

Es objetivo fundamental de la Administración partiendo del artículo 103 de la Constitución Española servir con objetividad el interés general estableciendo en su punto 3 que el acceso a la función pública se hará de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, y en art.23.2 como derecho fundamental de especial protección establece que los ciudadanos tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes.

Este marco constitucional se ha desarrollado por las leyes de la función pública básicas para todas las Administraciones Públicas, la Ley 30/1984 de 2 de agosto de Medidas para la Reforma de la Función Pública en su modificación por Ley 23/1988. En su art. 19 expone: *Selección del personal. 1. Las Administraciones Públicas seleccionan su personal, ya sea funcionario, ya laboral, de acuerdo con su oferta de empleo público, mediante convocatoria pública y a través del sistema de concurso, oposición o concurso-oposición libre en los que se garanticen en todo caso los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad.*

No otros principios siguen con matizaciones, el EBEP de 2007 y su Texto Refundido de 2015 (TREBEP) e igualmente en las leyes que regulan la función pública local, en el art. 91.1 de la LBRL que establece:

Artículo 91.1. Las Corporaciones locales formarán públicamente su oferta de empleo, ajustándose a los criterios fijados en la normativa básica estatal.

2. La selección de todo el personal, sea funcionario o laboral, debe realizarse de acuerdo con la oferta de empleo público, mediante convocatoria pública y a través del sistema de concurso, oposición o concurso-oposición libre en los que se garanticen, en todo caso, los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad.

Frente a estos principios básicos constitucionales no han faltado subterfugios y evasivas, en que ha prevalecido la discrecionalidad con que el poder político ha pretendido llevar a veces la gestión de recursos humanos. Se produjeron contrataciones a menudo prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido para ello, cual es la selección del personal mediante pruebas selectivas en que imperen los principios de igualdad, mérito, capacidad, libre concurrencia y publicidad previa dotación del puesto en la Relación de Puesto de Trabajo y plantilla municipal y declaración de la vacante mediante oferta de empleo público.

Ello ha dado lugar, por razones más bien de voluntad política a un alto porcentaje de empleo público temporal, mediante el abuso de la figura del funcionario interino y la contratación laboral temporal abusiva o en fraude de ley. Todo ello ha respondido a una mentalidad política patrimonialista, con poco sentido institucional de la objetividad e imparcialidad por lo que la realidad del acceso al empleo público ha sido distinta a la que recoge el marco legal, incurriendo en situaciones de ilegalidad continuada. El problema también se genera puesto que estas situaciones de interinidad se prolongan debido en parte a las sucesivas restricciones de la oferta de empleo público en el conjunto de las Administraciones impuestas por los límites presupuestarios a la tasa de reposición, problemas que no son imputables a los trabajadores.

Las infracciones legales son tan graves que evidencia la existencia del vicio de nulidad de pleno derecho, que establece el art. 62.1.f) LRJAP-PAC, relativo al supuesto de actos que atribuyen facultades o derechos sin que concurren los requisitos esenciales para su adquisición y asimismo por vulnerar el derecho a la igualdad y el art.23 de la Constitución sobre la igualdad para el acceso a los cargos públicos todos ellos regulados en el art. 47.1.a), 47.1.e) y 47.1.f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, como causas de nulidad de pleno derecho.

Por consiguiente, en 2016, nos encontramos tasas de temporalidad en las Administraciones Públicas superiores al 30% del personal global, que ni están en la

relación de puestos de trabajo, ni su personal ha superado los procesos legales de selección para obtener la cobertura de vacantes en la oferta de empleo público, tal vez algún proceso selectivo para un puesto de duración determinada, que llegado su término no se resuelve y se convierten en situaciones enquistadas en la Administración.

2ª Fase: Eliminar la existencia de este personal temporal sin plaza por la vía de su supresión

En un inicio la situación tras la crisis económica de 2010 de elevado déficit público y de las urgentes medidas políticas, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, tomadas para paliarlo en 2012 iban en la dirección de deshacerse de este personal.

Prueba de ello es lo regulado en la [Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral](#), donde se regula de forma expresa la posibilidad de despido no disciplinario del personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas. Su disposición adicional segunda (aplicación del despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción en el Sector Público) incorpora la Disposición Adicional decimosexta por la que regula la aplicación del despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción en el Sector Público que se efectuará conforme a lo dispuesto en los artículos 51 y 52.c) del Estatuto de los Trabajadores y sus normas de desarrollo y en el marco de los mecanismos preventivos y correctivos regulados en la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas (ahora derogado).

Así se regula que: *“se entenderá que concurren causas económicas cuando se produzca en las mismas una situación de insuficiencia presupuestaria sobrevenida y persistente para la financiación de los servicios públicos correspondientes. En todo caso, se entenderá que la insuficiencia presupuestaria es persistente si se produce durante tres trimestres consecutivos. Se entenderá que concurren causas técnicas, cuando se produzcan cambios, entre*

otros, en el ámbito de los medios o instrumentos de la prestación del servicio público de que se trate y causas organizativas, cuando se produzcan cambios, entre otros, en el ámbito de los sistemas y métodos de trabajo del personal adscrito al servicio público.”

Asimismo, se diseñó un Plan extraordinario de financiación a las Entidades Locales para reducir su déficit a través del Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales, con el fin de reducir el déficit y la deuda municipal, que estaban vinculados a la elaboración de Planes de ajuste según su art.7 que aprobaba el Ministerio de Hacienda y que permitían el acceso a dicha financiación.

Los Planes de ajuste municipales debían contener medidas de reducción del gasto de forma que temporalizado en el periodo de amortización del préstamo gubernamental resultara financieramente solvente la posibilidad de responder al pago del mismo e invariablemente incluían mayoritariamente medidas de reducción de este tipo de personal contratado temporal sin plaza, y de la aplicación de lo dispuesto anteriormente vincularlos a una causa de despido objetivo

Por otra parte, otra medida de reducción del déficit fue la congelación de las tasas de reposición de efectivos y por tanto de posibilidad de aprobar ofertas de empleo público lo que supuso cerrar la puerta a introducir a este personal y sus puestos por la vía de la selección legalmente configurada y además supuso una reducción del empleo público no ya temporal sino los puestos de plantilla fijos.

3ª Fase: No operatividad de este sistema

¿Cómo es posible que esta reducción drástica del personal irregular a través de figuras de despido, se pase a adoptar medidas para la estabilización de los mismos pasando de considerarse de sobrantes a estructurales?

A) Influencia decisiva de la Unión Europea a través de sus directivas y sentencias.

El expuesto incremento del número de litigios generados por las decisiones extintivas afectantes al personal temporal (laboral, funcional o estatuario) por las administraciones públicas y la insuficiencia de la respuesta jurisprudencial (social y contencioso-administrativa), ha generado que múltiples jueces españoles, del orden social y del contencioso-administrativo, formularan cuestiones prejudiciales al TJUE, planteando el ajuste de nuestra normativa estatal a la citada directiva, y que éste tribunal, ante el acopio de asuntos iguales y reiterativos, haya reaccionado, con decisiones judiciales, poniendo de evidencia el abuso de las formas de contratación temporal y la discriminación a efectos indemnizatorios.

La Directiva 1999/70, sobre empleos de duración determinada, garantiza la no discriminación entre los trabajadores de duración determinada y los fijos comparables, entendiéndose por los primeros aquellos cuya vinculación profesional incorpora una finalización determinada por condiciones objetivas (fecha, realización obra o servicio, hecho o acontecimiento).

La equiparación de derechos se edifica desde la dicotomía conceptual apuntada; desde tal perspectiva se comprende que a quienes son trabajadores temporales, puesto que de ese modo se permite el contraste (con quien sea comparable) y queda garantizada la equiparación de derechos. Directiva que no hace distinciones entre empleador público y privado y que determina que no puede haber discriminación entre puestos temporales y fijos usando cuatro vectores:

- 1. Elemento material de comparación.*
- 2. Personal fijo comparable*
- 3. No habla de funcionario sino de un tareas o trabajo similar en cuanto su cualificación y tareas que desarrolla, sea laboral fijo o interino,*
- 4. Pero todo ello dentro de la misma organización.*

Fundamentales son las 3 Sentencias dictadas el 14 de septiembre de 2016.

1. *STJUE de 14 de septiembre de 2016, C-596/14 (De Diego Porras).*

Una norma nacional que deniega una indemnización por la finalización de un contrato de interinidad, mientras que reconoce dicha indemnización a trabajadores fijos comparables es contraria a la Directiva 1999/70/CE, sobre el trabajo de duración determinada

2. *STJUE de 14 de septiembre de 2016, C-184/15 y C-197/15 (Martínez Andrés y Castrejana López).* Una norma nacional que no reconoce al personal que presta servicios para la Administración en régimen de derecho administrativo el derecho a mantener su relación en un supuesto de utilización abusiva de sucesivas relaciones de duración determinada se opone a la Directiva 1999/70/CE

3. *STJUE de 14 de septiembre de 2016, C-16/15 (Pérez López).* Una norma que no obliga a la Administración a crear puestos estructurales que acaben con el encadenamiento de nombramientos de personal temporal para su cobertura fomenta la precariedad laboral y se considera contraria a la Directiva 1999/70/CE

La Unión Europea reprocha a España la irregularidad de la alta tasa de temporalidad en el empleo público lo que provoca la reinstauración de un marco jurídico para la estabilización del empleo público temporal. Así, la referencia a la mera naturaleza temporal de la relación de servicio del personal de la Administración Pública no es conforme a estos requisitos y, por tanto, no puede constituir, por sí sola, una «razón objetiva», en el sentido de la cláusula 4, apartados 1 y/o 4, del Acuerdo marco. En efecto, admitir que la mera naturaleza temporal de una relación laboral basta para justificar tal diferencia privaría de contenido a los objetivos de la Directiva 1999/70 y del Acuerdo marco y equivaldría a perpetuar el mantenimiento de una situación desfavorable para los trabajadores con contrato de duración determinada.

B) Fracaso del despido objetivo por causas económicas.

La jurisdicción de lo social, en general, truncó dichos expedientes de regulación de empleo, (no sin desacuerdos y votos particulares, el debate fue

profundo y amplio, véase [EL BLOG DE EDUARDO ROJO: La extinción contractual por causas objetivas del personal laboral en las Administraciones Públicas. A propósito de las sentencias del TSJ de Galicia de 18 de mayo y del TSJ de Extremadura de 9 de marzo de 2023 \(previo repaso de las aportaciones de la doctrina laboralista\)](#) ya aplicables en el Sector Público al reconocerse como despidos improcedentes cuando no nulos, los despidos objetivos por causas económicas en que las Entidades Locales que aplicaron este plan de reducción de personal a través del despido objetivo por causas económicas vinculado a una situación derivada del Plan de ajuste al sentenciarlos como despidos improcedentes o nulos, el coste de las indemnizaciones se elevó, con la consecuencia de que, ya no cabe la indemnización de 20 días de salario por año trabajado con un máximo de 12 mensualidades es en el caso de que el despido objetivo sea procedente, porque si la autoridad judicial, lo considera improcedente la indemnización sería de 45 días de salario por año trabajado con un máximo de 24 mensualidades hasta marzo de 2012 y a partir de ahí 33 días, habiéndose optado por la Administración por la readmisión, habiéndose reconocido tal derecho también al personal funcionario interino en virtud de la aplicación de la filosofía jurídica que impregna la Directiva 1999/70 y del Acuerdo marco, constituyendo un fracaso político

La carga económica hubiera sido muy elevada para las Administraciones Públicas y además prescindir de ese personal, de capital humano dado que se han convertido en , de facto, en personal laboral indefinido por consiguiente el concepto de “servicios prestados”, “competencias adquiridas” y “capital humano necesario”, en tanto que las tareas que desempeñan en relación a la competencia o función administrativa se convierten en esenciales en la organización, constituía una decisión desaconsejable desde el punto de visto de la organización y rendimiento de los recursos humanos de los entes públicos.

C) Cumplimiento de los objetivos de reducción del déficit. Conjuntamente con la paulatina reducción del déficit público, las cuentas públicas iban alcanzando los objetivos, especialmente las cuentas locales, se fue planteando la necesidad de cambiar el objetivo con la temporalidad del empleo público temporal, intentando

diseñar un plan de estabilización que teniendo como objetivo crear tasas de reposición especiales que permitieran ofertas de empleo público donde tuvieran cabida estos puestos temporales de larga duración, la permanencia de los trabajadores que los desempeñaban, no vulnere los principios de publicidad, mérito y capacidad y libre concurrencia en sus procesos selectivos.

4ª Fase: Aparición de normas legales para la estabilización del empleo temporal.

Los acuerdos sindicatos-Gobierno celebrados en 9 de marzo de 2018 y 28 de marzo de 2017 se cuidan muy mucho de decir que se consolidan personas en puestos y solo en el de 2018 se advierte un leve atisbo.

En este sentido, se acordó incrementar la tasa de reposición con el fin de incorporar nuevos efectivos, así como la puesta en marcha de un proceso de estabilización del empleo temporal, que permitiera mejorar la ordenación de los efectivos de las Administraciones Públicas y sobre todo dotar de estabilidad profesional a quienes participan en la prestación de los servicios públicos.

No existe ninguna norma ni referencia alguna a unir puesto con persona, es decir, a hablar de que las personas van a ocupar los puestos, y ello es evidente porque nuestro sistema de selección erradica los procesos selectivos “ad personaem”

Subyace, no obstante, que el objetivo claro era ese, por consiguiente, el proceso está diseñado para estabilizar puestos no personas, puesto que la cara inversa es la libre concurrencia, y el despido por causas objetivas de aquel empleado temporal que sea superado por otro ciudadano, así como aquellos que opten voluntariamente por no presentarse al proceso.

Con las LPGE de 2017 y 2018 (concretamente los artículos 19.Uno.6 de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, y 19.Uno.9 de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018) que trasponen a la norma jurídica, los acuerdos Gobierno-sindicatos

antedichos, se produce una reacción del legislador para adoptar medidas de estabilización del empleo temporal por parte de las Administraciones Públicas, pasándose de un nivel de rechazo a esta situación a abordar una solución para erradicar la temporalidad incluyendo a los trabajadores en las plantillas públicas, instaurando procesos de estabilización y consolidación del empleo público temporal.

En este proceso se requiere una antigüedad y prolongación en el tiempo requiere un periodo de prestación continuada del servicio que va en un caso a personal con una antigüedad de 3 años ininterrumpidamente desde antes de 31.12.2014 y en otros a antes del 1 de enero de 2005.

Asimismo, también impone un tiempo de permanencia continuada en situación temporal, la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público exigiendo en su artículo 2 que “.....*hayan estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2020.*” Y en la Disposición adicional sexta. Convocatoria excepcional de estabilización de empleo temporal de larga duración lo aplica a “*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.*”

Su disposición transitoria primera mantiene la vigencia de 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 2017, y 19.Uno.9 de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, si las mismas, no hubieran sido convocadas, o habiendo sido convocadas y resueltas, hayan quedado sin cubrir.

5ª Fase: ¿Qué tipo de empleado público temporal es el destinatario de los procesos de estabilización?

Evidentemente, la estructuralidad de los puestos a estabilizar tiene como motivo una larga e ininterrumpida prestación de forma alegal por *PERSONAL CONTRATADO*

DE LARGA DURACIÓN y la figura del funcionario interino que ha prolongad el periodo legal de permanencia sin cubrirse la plaza de la que pende y sigue perennemente en la Administración, el interino eterno (FOREVER SUBSTITUTE).

Nos centramos en este trabajo en lo que ha representado la inmensa mayoría de dichos puestos y así el destinatario de los planes de estabilización el personal sujeto al Estatuto de los Trabajadores,, como finalmente acuña la Ley 20/2021 nace la denominación de PERSONAL LABORAL TEMPORAL DE LARGA DURACIÓN, que tiene varios orígenes:

- No sea dado de alta en la Seguridad Social en tiempo y forma correspondiente, según se haya fijado o no período de prueba.
- Se haya hecho un contrato temporal en fraude de ley, porque el contrato no tuviera en realidad la naturaleza de temporal.
- Renovación sucesiva de contratos temporales.
- Mantenimiento en alta pese a finalización del contrato.
- Superación del tiempo establecido para el contrato temporal. Por ejemplo, el plazo máximo para el contrato por obra o servicio determinado es de 3 años.

Estos empleados públicos temporales que han permanecido tanto tiempo es porque ha existido una larga tradición de contratos, por obras o servicios, prolongados en el tiempo y es evidente que la situación no puede durar tanto si no es por su cualificación y gran aptitud para las tareas que desempeñan y así han permanecido sin que ningún equipo de gobierno haya discutido su permanencia habiéndose convertido como hemos dicho en “capital humano necesario” , en tanto que las tareas que desempeñan en relación a la competencia o función administrativa se convierten en esenciales en la organización.

El personal laboral temporal bajo sus numerosas modalidades de contratación por tiempo determinado en contra del personal fijo o indefinido tiene derecho a la conversión de su contrato temporal en indefinido por ministerio de la ley (aparte

evidentemente de por la decisión del empresario) en diversos supuestos en que se producen anomalías en este tipo de contratación.

En el Derecho del Trabajo este personal laboral sería considerado fijo. En el ámbito empresarial fijo e indefinido viene a ser sinónimo jurídico. No así en la Administración, donde el indefinido sin puesto en plantilla, es una construcción de la jurisprudencia que evoca que lo es por aplicación del derecho del trabajo, pero es personal que están en la Administración sin haberse realizado la selección del mismo conforme a las normas legales. Por contrapunto, el personal laboral fijo, es aquel que sujeto al Derecho del Trabajo si ha ingresado en la Administración mediante pruebas selectivas cumpliendo los requisitos del procedimiento administrativo.

El artículo 15.5 del ET establece que los trabajadores que en un periodo de 30 meses hubieran estado contratados durante un plazo superior a 24 meses, con o sin solución de continuidad, para el mismo o diferente puesto de trabajo con la misma empresa o grupo de empresas, mediante 2 o más contratos temporales, sea directamente o a través de su puesta a disposición por empresas de trabajo temporal (ETT), con las mismas o diferentes modalidades contractuales de duración determinada, adquirirán la condición de trabajadores fijos.

Esto provoca la existencia del personal laboral indefinido no fijo de plantilla, figura contractual que solo existe en el sector público, y fue fruto de un construcción de la jurisprudencia de lo social, para dar una solución ecléctica a la situación del trabajador objeto de concatenación de contrataciones temporales durante largos periodos de tiempo en un mismo puesto de trabajo, que a la postre, por tal mero hecho, y la repetitividad de las funciones desempeñadas es un puesto estructural, práctica que resulta fraudulenta. La razón de ser de este tipo de indefinido no fijo de plantilla, es que a diferencia de la empresa privada en la Administración Pública no se puede reconocer fijo por la imposibilidad legal de acceso a una plaza fija en el sector público si no es a través de los mecanismos legales de derecho administrativo de selección del personal, y concepto que cobró carta de naturaleza cuando el EBEP de 2007, contempla la posibilidad de que dentro del personal laboral pública existen tres tipos de trabajadores: fijos, temporales o indefinidos no fijos.

2. AMENAZAS Y DIFICULTADES DE LA ESTABILIZACIÓN REGULADA EN LA LPGE DE 2017 Y 2018.

A. No obligatoriedad. A través de estas normas, se culmina el intento de diseñar un plan de estabilización que teniendo como objetivo crear tasas de reposición especiales que permitieran ofertas de empleo público donde tuvieran cabida estos puestos temporales de larga duración, la permanencia de los trabajadores que los desempeñaban, no vulnere los principios de publicidad, mérito y capacidad y libre concurrencia en sus procesos selectivos.

Los procesos de estabilización abiertos por los arts. 19.Uno.Seis de ambas LPGE del Estado 2017 y 2018 así como la D.T.4ª del TREBEP establecen que se seguirán los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad, publicidad y libre concurrencia.

En cuanto a los procesos de estabilización por los arts. 19.Uno.Seis de ambas LPGE del Estado 2017 y 2018 así como la D.T.4ª del TREBEP decir que afectan al personal temporal que de forma ininterrumpida ha prestado servicios en los sectores citados durante 3 años ininterrumpidamente desde antes de 31.12.2014 pero después del 1 de enero de 2005, ya que los anteriores a esta fecha están sujetos a los procesos de consolidación de la D.T.4ª del EBEP, En la misma se especifica que el proceso afecta igualmente a puestos o plazas de carácter estructural correspondientes a sus distintos cuerpos, escalas o categorías, que estén dotados presupuestariamente y se encuentren desempeñados interina o temporalmente con anterioridad a 1 de enero de 2005 y así la redacción es la siguiente:

“La articulación de estos procesos selectivos que, en todo caso, garantizará el cumplimiento de los principios de libre concurrencia, igualdad, mérito, capacidad y publicidad, podrá ser objeto de negociación en cada uno de los ámbitos territoriales de la Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales, pudiendo articularse medidas que posibiliten una coordinación entre las diferentes Administraciones en el desarrollo de los mismos.”

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.”

El artículo 19.Uno.6 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2018 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.* Las ofertas de empleo que articulen estos procesos de estabilización, deberán aprobarse y publicarse en los respectivos Diarios Oficiales en los ejercicios 2018 a 2020 (...).

En el ejercicio 2018 en la regulación del personal que puede acogerse a la estabilización se describe sin referencia a ningún sector predefinido: *“personal de los servicios de administración y servicios generales, de investigación, de salud pública e inspección médica, así como otros servicios públicos.”* Lo que supone la inclusión de todos los sectores, no únicamente los calificados como "prioritarios".

Sin embargo, esta estabilización no se imponía con carácter obligatorio para las Administraciones Públicas, que podrían o no llevarlo a cabo.

B) Incluía dos procesos con distintas velocidades.

Según esta regulación, se establecen dos velocidades de adecuación del personal temporal:

A) Un proceso de consolidación el personal con antigüedad 1 de enero de 2005 con una tasa del 100%, en nuestro caso. En cuanto al proceso de consolidación establecido en la D.T.4ª del TREBEP se establecen otras condiciones dependiendo exclusivamente de que la fecha de antigüedad se remonte a antes de 1 de enero de 2005.

En la misma se especifica que el proceso afecta igualmente a puestos o plazas de carácter estructural correspondientes a sus distintos cuerpos, escalas o categorías, que estén dotados presupuestariamente y se encuentren desempeñados interina o temporalmente con anterioridad a 1 de enero de 2005.

Dice que se respetarán los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad. El contenido de las pruebas guardará relación con los procedimientos, tareas y funciones habituales de los puestos objeto de cada convocatoria. En la fase de concurso podrá valorarse, entre otros méritos, el tiempo de servicios prestados en las Administraciones Públicas y la experiencia en los puestos de trabajo objeto de la convocatoria. Remite al art.62.1 en que establece que “Los procesos selectivos tendrán carácter abierto y garantizarán la libre concurrencia, *sin perjuicio de lo establecido para la promoción interna y de las medidas de discriminación positiva previstas en este Estatuto. Asimismo, conforma al art.61.3* “la valoración de méritos de los aspirantes sólo podrá otorgar a dicha valoración una puntuación proporcionada que no determinará, en ningún caso, por sí misma el resultado del proceso selectivo.”

Entre las medidas de discriminación positiva a que hace referencia el art.62.1 se encuentran evidentemente las previstas en su D.T.2ª y en la D.T.4ª.

B) Pueden acogerse al proceso de estabilización el personal con antigüedad superior a 31 de diciembre de 2014. Textualmente dice la LPGE 2018 lo siguiente;

La articulación de estos procesos selectivos que, en todo caso, garantizará el cumplimiento de los principios de libre concurrencia, igualdad, mérito, capacidad y publicidad, podrá ser objeto de negociación en cada uno de los ámbitos territoriales de la Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales, pudiendo articularse medidas que posibiliten una coordinación entre las diferentes Administraciones en el desarrollo de los mismos.

Entonces se establecen dos subprocesos uno llamado de consolidación en el que se premia al trabajador temporal con función únicamente de una antigüedad superior,

pudiendo tener en cuenta esa experiencia en el mismo Ayuntamiento y asimismo que las pruebas tienen que ver con el puesto que desempeña.

Los trabajadores con una antigüedad entre 1 de enero de 2005 a 31 de diciembre de 2014 no tienen tal privilegio expreso, pero da libertad de negociación a las Administraciones Públicas para regularlo, tampoco lo restringe, lo único es que la LPGE permite esas tasas adicionales que no computen en la tradicional tasa de reposición de efectivos, estando sujetos pues a pruebas prácticamente libres.

Algo que resulta ilógico dado que no se puede establecer un límite temporal entre 1 de enero de 2005 establecer un proceso de consolidación, con unos tintes selectivos precisos que radican en la Disposición Transitoria 4ª del EBEP de 2007 traspuesto al TREBEP del 2015, por su misma naturaleza de transitoria, beneficiando entonces a colectivos con algo más de dos años de antigüedad, y ahora establecer dos procedimientos uno para los más antiguos de 1 de enero de 2005 y otro para entre esta antigüedad y la de 31 de diciembre de 2014, cuando aquella Disposición Transitoria está desarmada.

Pero es que establecer dos procesos diferentes para los temporales, tomando como base la antigüedad, en base a una norma que en 2007 daba unas preferencias a personal temporal con solo 26 meses de antigüedad, y ahora, deben tener más de 14 años de antigüedad continuada, procesos que fueron paralizados por las LPGE desde 2011 a 2016, no resulta lógica ni equitativa dicha distinción, estableciendo una discriminación proscrita por la Directiva 1999/70/CE, evidentemente con las STJUE que veda prohibiciones en cuanto a discriminación por causa de antigüedad en las formas de prestación de los servicios previos, provocando una desigualdad que no encaja con los principios constitucionales del art.23.2 de la Constitución.

Para el TJUE, la Directiva 1999/70 surte plenos efectos mientras se desarrolle la relación laboral y despliega su eficacia a todas aquellas materias en que la naturaleza temporal del vínculo entre empleador –ya sea privado o público– y empleado resulte decisiva.

C) Falta de garantía para la continuidad de los temporales existentes.

Los procesos selectivos que ofrecían estas disposiciones no ofrecían garantía alguna de permanencia a los empleados temporales existentes dado que en el proceso selectivo podrían verse superados por otros aspirantes de fuera de la organización, sobre todo en la fase de oposición, por mucho que en la fase de concurso tuvieran superioridad por el cómputo de la antigüedad, lo que finalmente ocurrió, algo que evidentemente obligaba a indemnizar por despido a la Administración Pública.

Establecido el despido objetivo por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción para el personal de las Administraciones Públicas, (D.A. 16ª ET) tanto el trabajador temporal que desista de presentarse a las pruebas como el que se presente y no las supere será objeto de despido con una indemnización de 20 días por año trabajado, con un tope de 12 mensualidades con el desembolso económico para el Ayuntamiento, no teniendo justificación alguna la permanencia de dos personas en el mismo puesto. Ello sin tener en cuenta que el despido objetivo puede ser declarado improcedente con lo que aumentaría el coste de las indemnizaciones a 45 días de salario por año trabajado, (33 desde la reforma laboral de 2012) con un máximo de 24 mensualidades.

Véanse por ejemplo la Sentencia del [Tribunal Supremo 1664/2015 de 28 de marzo de 2017](#), que sienta doctrina en lo relativo a las indemnizaciones que han de recibir estos trabajadores cuando son despedidos porque la plaza que ocupaban estaba en la lista de plazas convocadas en unas oposiciones y no son ellos quienes la ocupan, configurando una indemnización superior estimando insuficientes para este caso y no subsumibles en el despido improcedente. En este sentido el Dictamen 162/2015 del Consejo Consultivo de Canarias o el Dictamen 41/2012 del Consejo Consultivo de Castilla La Mancha sobre responsabilidad patrimonial en caso de declaración de nulidad de contratos de trabajo fraudulentamente realizados desde un punto de vista del Derecho Administrativo.

D) Posible causa de responsabilidad patrimonial de la administración.

Y siguiente con lo dicho último, otra vía de impugnabilidad es la existencia de responsabilidad patrimonial, exigible por el trabajador temporal que finalmente queda fuera tras el proceso de selección, y que puede deducirse ante la jurisdicción contencioso-administrativa, ya que la contratación en fraude de ley supone una actuación administrativa dentro de la nulidad, pudiendo ser objeto revisión de oficio. La antijuricidad del actuar administrativo puede conllevar a la obligación de indemnizar, aparte de por el despido por el lucro cesante del trabajador despedido o cesado, que pierde de futuro una fuente de ingresos más o menos estables pese a la temporalidad, responsabilidad patrimonial que es añadida a la indemnización por despido.

Esto conlleva como consecuencia el estudio de la responsabilidad patrimonial de la administración como resultado de la anulación de un acto administrativo e igualmente la responsabilidad por el incumplimiento de transposición de la Directiva 1999/70, sobre empleos de duración determinada, lo que no impide al ciudadano pese a su no transposición su invocación ante los Tribunales de Justicia puesto que el Derecho comunitario es deber del juez nacional aplicarlo.

La contratación irregular conlleva actos administrativos expresos o presuntos revisables por la jurisdicción contencioso-administrativa pero igualmente sometidos a la autotutela administrativa de la propia Administración dado que puede utilizar sus propios mecanismos de revisión de oficio para declarar los actos nulos o el procedimiento de declaración de lesividad, lo cual rara vez se ha efectuado temiendo que estos pronunciamientos generen un derecho a indemnizar por responsabilidad patrimonial.

No es sino una consecuencia de la implantación de responsabilidades de todo tipo en la LPGE a los responsables administrativos que no cumplan con las normas de la contratación laboral y provoquen situaciones de indefinición, pero es una norma que no tiene efectos retroactivos sino hacia el futuro (Disposición Adicional 34ª LPGE)

A propósito de la responsabilidad patrimonial por anulación de actos administrativos, que pueden serlo mediante la potestad de autotutela de la

Administración a través de la revisión de oficio que dictaminan los arts. 106 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en cuyo artículo 106.4 establece:

Las Administraciones Públicas, al declarar la nulidad de una disposición o acto, podrán establecer, en la misma resolución, las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, si se dan las circunstancias previstas en los artículos 32.2 y 34.1 de la [Ley de Régimen Jurídico del Sector Público](#) sin perjuicio de que, tratándose de una disposición, subsistan los actos firmes dictados en aplicación de la misma.

Igualmente, mediante resolución judicial. En este contexto viene a colación la jurisprudencia del Tribunal Supremo establecida por la STS, DE 17 de febrero 2015, REC. 2335/2012

Reproducimos su Fundamento Tercero:

“La responsabilidad patrimonial de las Administraciones en los supuestos de anulación de actos ha merecido una atención especial del Legislador en el artículo 142.4º de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que exige, por supuesto, la concurrencia de los presupuestos generales de toda responsabilidad patrimonial, adquiriendo una especial relevancia la exigencia de la antijuridicidad de la lesión, como antítesis del deber jurídico del perjudicado de soportar el daño ocasionado por la anulación de la actividad administrativa a que se reprocha la lesión.

Pero esa imputación del deber de soportar el daño ha de encontrar su fundamento en un título que legalmente imponga a los ciudadanos esa carga, exigencia que, como se recuerda por la jurisprudencia – se deja constancia de ella en el escrito de interposición-, adquiere especial complejidad en estos supuestos de anulación de actos. En tales supuestos la jurisprudencia viene aceptando como circunstancias que excluyen la antijuridicidad de la lesión, el hecho de que el acto anulado generador de los perjuicios comporte el ejercicio de potestades discrecionales. Se entiende que en tales supuestos es el propio Legislador que ha configurado esas potestades discrecionales el

que ha establecido un margen de actuación a la Administración para que decida conforme a su libre criterio dentro de los márgenes de los elementos reglados; de ahí que siempre que en esa decisión discrecional se mantenga en los términos de lo razonable y se haya razonado, no puede estimarse que el daño sea antijurídico, generando el derecho de resarcimiento.” (...)”Ello es así porque el derecho de los particulares a que la Administración resuelva sobre sus pretensiones, en los supuestos que para ello haya de valorar conceptos indeterminados, o la norma legal o reglamentaria remita a criterios valorativos para cuya determinación exista un cierto margen de apreciación, aun cuando tal apreciación haya de efectuarse dentro de los márgenes que han quedado expuestos, conlleva el deber del administrado de soportar las consecuencias de esa valoración siempre que se efectúe en la forma anteriormente descrita. Lo contrario podría incluso generar graves perjuicios al interés general al demorar el actuar de la Administración ante la permanente duda sobre la legalidad de sus resoluciones.”

Las únicas excepciones a esta responsabilidad patrimonial es cuando existen un margen de apreciación de la Administración sobre la norma infringida, aunque con una apreciación muy limitado de esta excepción: *“en los supuestos en que para ello haya de valorar conceptos indeterminados, o la norma legal o reglamentaria remita a criterios valorativos para cuya determinación exista un cierto margen de apreciación”*.

Ninguna de estas excepciones es acogible en el supuesto de responsabilidad del fraude de ley en la contratación laboral, por lo que estos supuestos encajan dentro de la responsabilidad patrimonial.

Tampoco las Administraciones se acogieron a dicha posibilidad de aprobar ofertas de empleo público de estabilización por la inercia contraria a considerar ningún derecho a personal temporal que a los ojos de todos se consideraban “enchufados” del uno o del otro gobierno, pasando los plazos, dado que las regulaciones de los procesos abiertos por los arts. 19.Uno.Seis de ambas LPGE del Estado 2017 y 2018 se encuadran dentro de una parte de la LPGE no prorrogable, y tienen pues una vigencia anual, en tanto, que no aprobando las ofertas de empleo por las distintas Administraciones Públicas en el año de vigencia de la LPGE dicha posibilidad decae teniendo que esperar

a lo que la nueva LPGE establezca, y así pasó en la LPGE de 2017 con las medidas que adoptó que luego fueron recogidas de nuevo en la LPGE de 2018, SIN QUE EL LEGISLADOR PRESUPUESTARIO LAS TUVIERA EN CUENTA NI EN 2019 NI 2020.

3. LA LEY 20/2021, DE 28 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS URGENTES PARA LA REDUCCIÓN DE LA TEMPORALIDAD EN EL EMPLEO PÚBLICO.

Por lo tanto, estas dificultades en la aplicación del plan de estabilización regulado en las LPGE de 2017 y 2018 condujeron a una reforma del legal de estabilización y por la urgencia en el cumplimiento del objetivo de reducción del empleo público temporal abordado por la Unión Europea como tarea gubernamental para cumplir los requisitos del acceso a los fondos europeos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

De tal forma, que se promulgó la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, Téngase en cuenta que la presente Ley proviene de la tramitación como proyecto de ley del Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público que introduce numerosas ventajas en los procesos selectivos a favor del personal laboral temporal o interino de larga duración.

El artículo 2 de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de Medidas Urgentes para la Reducción de la Temporalidad en el Empleo Público, establece:

<< Artículo 2. Procesos de estabilización de empleo temporal.

1. Adicionalmente a lo establecido en los artículos 19.uno.6 de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, y 19.uno.9 de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, 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.

*Sin perjuicio de lo establecido en su caso en la normativa propia de función pública de cada Administración o la normativa específica, el sistema de selección será el de concurso oposición, con **una valoración en la fase de concurso de un cuarenta por ciento de la puntuación total**, en la que se tendrá en cuenta mayoritariamente la experiencia en el cuerpo, escala, categoría o equivalente de que se trate pudiendo no ser eliminatorios los ejercicios en la fase de oposición, en el marco de la negociación colectiva establecida en el artículo 37.1 c) del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. (...)*

Por otra parte se permite que la selección se haga por el sistema de concurso. La Disposición adicional sexta de la misma Ley 20/2021, establece una convocatoria excepcional de estabilización de empleo temporal de larga duración con el siguiente tenor literal:

<< 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.>>

Prevé las razones excepcionales para ello y aparte de tener soporte legal en el art.61.7 del TREBEP, si conviene establecer unos motivos de carácter excepcional:

1º) Se podrá hacer solo en el marco del proceso de estabilización por una sola vez.

2º) El concurso-oposición, sistema previsto en el artículo 2.4, y aunque la fase de oposición no tenga carácter eliminatorio con lo que pretende facilitar al acceso a plaza fija de plantilla a los mismos. El concurso se fija como proceso de selección de forma excepcional para funcionarios.

3º) Este hecho conllevaría automáticamente el fin de contrato, por despido improcedente, dado que el despido objetivo ha sido desterrado de las Administraciones Públicas por 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. Con efectos de 30/03/2022 se prohíben los despidos por causas objetivas en el sector público. El Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre (reforma laboral 2022) deroga la D.A. 16ª del Estatuto de los Trabajadores.

Pero lo que es seguro es que la Ley 20/2021, si establece directamente un derecho a compensación económica para los empleados públicos temporales que participen en el proceso y no lo superen:

“Art. 2.6. Corresponderá una compensación económica, equivalente a veinte días de retribuciones fijas por año de servicio, prorrateándose por meses los periodos de tiempo inferiores a un año, hasta un máximo de doce mensualidades, para el personal funcionario interino o el personal laboral temporal que, estando en activo como tal, viera finalizada su relación con la Administración por la no superación del proceso selectivo de estabilización.

En el caso del personal laboral temporal, dicha compensación consistirá 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. En caso de que la citada indemnización fuere reconocida en vía judicial, se procederá a la compensación de cantidades.

La no participación del candidato o candidata en el proceso selectivo de estabilización no dará derecho a compensación económica en ningún caso.”

Y por último, es una ley de cumplimiento obligatorio y además impone unos plazos. La publicación de las convocatorias de los procesos selectivos para la cobertura de las plazas incluidas en las ofertas de empleo público deberá producirse antes del 31 de diciembre de 2022. La resolución de estos procesos selectivos deberá finalizar antes del 31 de diciembre de 2024, siendo además una norma imperativa, no da opción, y estableciendo mecanismos de seguimiento y agilización.

Habiendo sido aplicada genéricamente en la mayoría de las Administraciones Públicas y estabilizando un enorme número de empleados públicos temporales, con escasa litigiosidad.

Entonces, llegados aquí y vista la regulación que se establece en la Ley 31/2022 de 23 de diciembre de 2022 por la que se aprueban los PGE 2023 art.19.dos.2 y 4 volvemos a la pregunta inicial una vez llevado a cabo del proceso de la Ley 20/2021, ¿Debería quedar empleo público temporal por estabilizar? No debería ser.

4. LA LEY 31/2022 DE 23 DE DICIEMBRE DE 2022 POR LA QUE SE APRUEBAN LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 2023. ART.20.DOS.4. APERTURA DE UN NUEVO ESCENARIO DE ESTABILIZACIÓN.

Como se dijo al principio, en el art. 20.Dos.4 permite a *“cada Administración autorizar, con carácter extraordinario, la tasa específica que sea necesaria para dar cumplimiento al objetivo previsto en la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, de que la temporalidad en el empleo público no supere el 8% de las plazas de naturaleza estructural en cada uno de sus ámbitos, siempre que venga justificado de acuerdo con el instrumento de planificación plurianual con que deberá contar.”*

Para ello, la norma exige que se realice dicha incorporación de forma extraordinaria y que se justifique por la necesidad de dar cumplimiento al objetivo de reducción de la temporalidad mediante un instrumento de planificación plurianual, que no se define en la norma, pero que, como tal «instrumento de planificación de recursos humanos», según determina el artículo 37.1.c) del

TRLEBEP, deberá ser objeto de negociación, en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública y con el alcance que legalmente proceda en cada caso.

A través de la Ley 20/2021 de 28 de diciembre de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, era obligatorio proceder a iniciar un proceso de estabilización que como hemos descrito buscaba, aún sin encontrar referencias expresas, casar trabajador con nuevo puesto. Su implantación requería incluir todos los puestos para estabilizar como personal fijo en la Relación de Puestos de Trabajo, dotarlos presupuestariamente (arrastrando los créditos ya existentes como personal laboral temporal a personal laboral fijo) y aprobar la Oferta de empleo público extraordinaria de estabilización, sin que supusiera aumento de los costes laborales tanto individual como colectivamente.

La Disposición de la LPGE de 2023 deriva de un contexto jurídico que va unido a las reformas del Estatuto de los Trabajadores y de la Ley de Empleo operadas por el 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 y por Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo ya modificada por el anterior, que proyecta un esquema del empleo público con el objetivo de alejarlo de la temporalidad (objetivo del 8% del personal como máximo), siguiente:

- 1º) Las plantillas públicas deben estar constituidas por personal fijo.*
- 2º) Se suprime el contrato por obra o servicio determinado, cauce la temporalidad en fraude de ley de la contratación laboral pública.*
- 3º) La contratación temporal pasa a desarrollarse habilitando el uso de los contratos por circunstancias de la producción para suplir las necesidades de las Entidades Locales*
- 4º) Para los programas de empleabilidad se crea el contrato de mejora de la ocupabilidad y la inserción laboral herramienta de contratación en los Planes de empleo públicos, que no computan dentro de la tasa de temporalidad al ser su objeto el*

cumplimiento de la obligación legal de desarrollar políticas públicas activas de empleo.

Por lo tanto, dicha disposición legal de la LPGE de 2023 aparece con el objetivo claro de erradicar todas las situaciones de temporalidad que no encajen en la estructura laboral pública que marcan esas disposiciones, valiendo como asidero legal para ultimar la estabilización, y se hace con visos de futuro.

En consecuencia, el personal laboral temporal de larga duración, estaría en fase de estabilización en las diferentes administraciones sino estabilizado ya y con su plaza definitiva, entonces ¿A que tipo de trabajador o puestos se dirige por tanto esta novedad de la LPGE de 2023?

Se abren tres consideraciones:

A) Es una continuación de la ley 20/2021 y por tanto puede ir dirigida a estabilizar personal ya existente en la administración, interino o personal laboral temporal de larga duración cuyos puestos no se hayan beneficiado de la citada Ley, por omisión, o porque en ese momento no se reflexionó adecuadamente sobre su naturaleza estructural.

Ahora bien, dicho personal no puede ya beneficiarse de las ventajas que la Ley 20/2021 introdujo con el fin de asegurar en lo posible que los puestos creados fueran dirigidos a las personas en esa situación dado que las excepciones en cuanto a los procesos selectivos que incluía lo son por una sola vez, y por tanto se hacen en el desarrollo de la citada Ley pero no en la novedad de la LPGE de 2023.

Son aplicables a los procesos selectivos que derivan de la nueva estabilización dimanante de la LPGE de 2023, las normas de selección convencionales descritas en el art.61 del TREBEP, según el caso de cada puesto.

B) En cuanto al instrumento de ordenación del personal, a que hace referencia el art.20.dos.4 de la LPGE para 2023, se concluye que es la relación de puestos de trabajo vigente en la Administración correspondiente donde debe constar en la modificación que se hace, referente a los nuevos puestos que se incluyen.

- a. En nuestro caso hablamos de nuevos puestos que darán lugar a nuevas plazas, para lo cual es imprescindible la modificación de la RPT para que acojan dichas plazas de nueva creación
- b. Entonces es preciso un acuerdo de modificación que incluya que la voluntad de modificación lo constituye la estabilización y su justificación normativizada incluida como instrumento addenda en la RPT, que conllevan una elaboración técnico-jurídica que debe volcarse en un acuerdo operativo negociado entre el órgano de gobierno municipal y la representación sindical para la estabilización, que incluya los antecedentes de la entidad, la situación de hecho, la solución de derecho y el núcleo del acuerdo operativo que se incluirá como anexo dentro de la RPT.
- c. Por consiguiente, la Relación de Puestos de Trabajo es el instrumento de planificación plurianual óptimo para acometer a través de su modificación la estabilización de empleo temporal que se predica en este expediente, incluyendo un acuerdo negociado justificativo que igualmente contendrá cláusula de plurianualidad.

C) Carácter central del concepto de estructuralidad: Los procesos de estabilización parten de la noción de la estructuralidad de los puestos temporales. Porque su utilidad no radica solo en quién puede consolidar o no según sea estructural el puesto o no lo sea, sino que la estructuralidad opera en la línea de necesidad del puesto, en su esencialidad para la organización por estar afecto a potestades o servicios públicos.

El análisis de la estructuralidad parte de una abstracción jurídica en que deben estudiarse las tareas, funciones y servicios que se prestan de la forma aludida responden

a necesidades estructurales, dentro de competencias legales que el mismo tiene encomendados por normas con rango de ley. Para el control de la tasa de temporalidad, existen prestaciones dentro de los servicios públicos cuya duración en el tiempo hacen que la prestación y su recurrencia y permanencia no concuerden en absoluto con el carácter temporal de la prestación laboral de los mismos a cargo de contratos temporales que se van repitiendo anualmente por periodos amplios.

Para ello, el análisis concreto de los puestos que en virtud de esta tasa específica extraordinaria para cumplir con los objetivos de reducción de la temporalidad en el empleo público, que implica que la Administración debe analizar los trabajos de su organización y detectar situaciones de temporalidad recaiga la contratación en la misma o diferentes personas, pero si en la misma tarea y si las funciones de dichos puestos son estructurales correspondiendo a servicios públicos de la organización que tienen permanencia y continuidad en el tiempo, responden a atribuciones que a la entidad ejerce como competencias legales que tiene asumidas y que las dotaciones presupuestarias permanezcan en el presupuesto.

La estabilización tiene como objeto incluir estas funciones dentro de plazas estables y terminar con la concatenación de contratos temporales en fraude de ley, situaciones que, planteadas ante la jurisdicción social, tendrían como resultado la declaración de indefinido no fijo de plantilla con la consiguiente obligación de incluirlo en la misma y proveerlo. Antes de ello, estas leyes presupuestarias ofrecen la oportunidad de anticiparse a tal trauma judicial y que la propia administración efectúe la estabilización motu proprio y no por deriva de resoluciones judiciales, mediante un procedimiento administrativo reglado.

5. NOCIÓN DE ESTRUCTURALIDAD: EL CARÁCTER ESTRUCTURAL NACE DEL ESTUDIO DE LAS TAREAS QUE EJECUTA EL PERSONAL Y SI ESTÁS TAREAS GOZAN DE PERMANENCIA EN EL ÁMBITO DE LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL, EN LA QUE ESTA GOZA DE LA POTESTAD DE AUTOORGANIZACIÓN DENTRO DEL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA LOCAL.

Para poder iniciar el expediente de modificación de la RPT donde se analizará detenida y definitivamente el puesto y a resultas de lo mismo se concluirá que las tareas y funciones asignadas corresponden a las de una plaza permanente que debe ser objeto de estabilización si cabe siquiera prospectivamente, analizar la apariencia cierta de estructuralidad de las plazas descritas a través del análisis preliminar de las mismas.

- **No hay una definición precisa ni legal del término estructural y al concepto debemos llegar por deducción**, todo depende de las decisiones motivadas que la Entidad Local previo expediente y en un análisis propio de sus servicios y competencias que ejerce en la actualidad y que proyectivamente hacia un futuro pretende mantener hacia sus habitantes y dentro de su potestad de autoorganización, no obstante, se exponen una serie de pautas que se consideran ajustadas a este asunto.

- **Jurisprudencia creadora de la figura del indefinido no fijo de plantilla**

La jurisprudencia de los Tribunales y Juzgados de lo Social en cuanto a las demandas para el reconocimiento de la situación de personal indefinido no fijo de plantilla nos dan una pauta perfecta para este análisis, en la construcción jurisprudencial de este tipo de personal, cuyas características vimos más arriba.

Es determinante el trabajo del profesor Federico Navarro Nieto en su trabajo: *Los planes de estabilización del empleo temporal en el estatuto básico del empleado público*. A mi juicio da en la clave y copio de él:

“El objeto del contrato para obra o servicio determinado es “la realización de una obra o servicio determinados con autonomía y sustantividad propia dentro de la

actividad de la empresa y cuya ejecución, aunque limitada en el tiempo, sea en principio de duración incierta” (arts. 15.1 a) del ET y 2.1 del RD 2720/1998). La jurisprudencia observa reiteradamente la importancia de dos elementos que son requisitos para la validez del contrato de obra o servicio determinado del art. 15.1 a) LET:

a) que la ejecución de la obra o servicio determinado no sea de tal naturaleza que suponga la ejecución de tareas permanentes y de duración indefinida en la empresa, al exigir la ley que se trate de una actividad “limitada en el tiempo” aunque “de duración incierta”;

b) que se especifique e identifique en el contrato, con precisión y claridad, la obra o el servicio que constituye su objeto. Los tribunales vienen rechazando el uso de esta modalidad contractual para las actividades de prestación mínima obligatoria y también para actividades permanentes no obligatorias de la organización administrativa.

Esta doctrina se ha desplegado especialmente en relación con la Administración Local, cuando su actividad de prestación cubierta con empleos laborales temporales no está condicionada por un elemento objetivo y externo que limite la prestación de la actividad. En estos supuestos resulta de nuestro interés la doctrina conforme a la cual el límite temporal no está en la actividad en sí misma, ni en las condiciones de su prestación, ni en el hecho de que no se configure la actividad como una actividad de obligada prestación por la Administración en cuestión; el dato relevante es que la actividad sea posible en el marco de las prestaciones de servicios por dicha Administración y efectivamente se configure como actividad permanente. Ello se completa con la afirmación de que “no es la existencia de una subvención un elemento determinante de la temporalidad de la contratación, ni el objeto del contrato (...) tiene la autonomía y sustantividad necesaria para justificarlo, al tratarse de una actividad propia y ordinaria para el empleo (...), al constar que constituye su propio objeto, de acuerdo con los fines establecidos en sus Estatutos, lo que evidencia que no existe obra o servicio que pueda justificar la temporalidad, conforme a lo dispuesto en el artículo 15.1.a) del Estatuto de los Trabajadores.

La clave justificativa del uso de la modalidad contractual se sitúa en el carácter permanente o no de la actividad en sí misma. La doctrina judicial viene a afirmar que las actividades que una Administración asume como permanentes, por tratarse de competencias propias o por delegación en los términos legales correspondientes, no pueden ser desarrolladas por el contrato para obra o servicio, aunque se encuentren financiadas mediante subvenciones de otra Administración que han de ser renovadas periódicamente²⁷ En el supuesto particular de utilización del contrato de trabajo para obra o servicio determinado para los programas temporales de las Administraciones que se reiteran anualmente y que dependen de la correspondiente dotación presupuestaria o subvención, el TS mantiene que la financiación externa no puede ser en sí causa de temporalidad.

Observemos la evolución de la jurisprudencia al respecto. El TS indica inicialmente que una de las peculiaridades de la Administración Pública que puede obligar a matizar el cumplimiento de los requisitos indicados es la posibilidad de acometer la ejecución de obras o servicios determinados con dotaciones presupuestarias ajenas, limitadas en el tiempo y variables. Esa circunstancia, observa el TS, “constituye un factor que puede no ser neutro, a la hora de valorar si la obra o servicio tiene o no sustantividad propia y autonomía dentro de lo que constituye su actividad laboral normal y si su ejecución está limitada en el tiempo”. A partir de esta premisa, la jurisprudencia de los años 90 ha sido flexible a la hora de justificar el uso de esta modalidad contractual para efectuar actividades normales y permanentes en el caso de los programas temporales de las Administraciones Públicas sujetos a las disponibilidades de financiación anuales Finalmente, tras la reforma de la LET por la Ley 12/2001, el TS afirma que la financiación externa no puede ser en sí causa de temporalidad. El Alto Tribunal niega haber elevado “en ningún caso, la existencia de una subvención a la categoría de elemento decisivo y concluyente, por sí mismo, de la validez del contrato temporal causal”, precisando que “del carácter anual del plan, no puede deducirse la temporalidad de la obra o servicio que aquél subvenciona, pues se trata de una concreción temporal que afecta exclusivamente a las subvenciones, no a los

servicios básicos que las mismas financian”, puesto que es obvio que pueden financiarse servicios permanentes de la Administración por medio de subvenciones³¹. En suma, de la existencia de una subvención no se deriva que la contratación deba ser necesariamente temporal. Para el TS es decisivo el nuevo apartado e) del artículo 52 del Estatuto de los Trabajadores, introducido por la Ley 12/2001, que, al reconocer como causa objetiva de extinción del contrato de trabajo la pérdida o insuficiencia de la consignación presupuestaria o de otro orden de los planes y programas que no tengan un sistema estable de financiación, está reconociendo que la financiación en sí misma no puede ser causa de la temporalidad de la relación. Para el TS, más que el dato de la existencia de la subvención, lo relevante es la concurrencia de los demás requisitos exigidos por el tipo legal del art. 15.1 a) LET, y fundamentalmente que la singularidad de la obra o servicio quede suficientemente determinada y concreta, y a ella quede adscrito el trabajador contratado.

En sentencias dictadas en controversias que afectaban a trabajadores contratados por AAPP, ha observado el TS que la singularidad de la obra o servicio (ya fuera formación profesional, ayuda a domicilio, prevención de incendios, campamentos, guarderías infantiles, etc.) debe quedar suficientemente determinada y concreta. Sólo cuando ello ocurrió tuvo por configurada una situación plenamente incardinable en el art. 15.1 a) LET. Por eso, en las ocasiones en que este último requisito no se cumplió, o cuando quedó acreditado que la actividad contratada era habitual y ordinaria en la Administración contratante, el TS ha calificado de indefinida la relación laboral, pese a la existencia de una subvención.”

Esta doctrina nos lleva a distinguir los rasgos generales objetivo de la estructuralidad de los puestos:

a) **Permanencia en el tiempo.** La doctrina nos habla de la permanencia de la función del contratado como signo de ser estructural, función, tarea y luego por lo tanto no se enmarcan en servicios o programas públicos que presta la Corporación. Desde luego el tiempo transcurrido en el tiempo desde 2005, poca duda puede haber de su estructuralidad en cuanto a la permanencia de la función.

b) Relación con el servicio público. La Sentencia del Tribunal Constitucional 185/1995 de 14 de diciembre en que establece que es esencial el servicio que es objetivamente indispensable para poder satisfacer las necesidades básicas de la vida personal o social de los particulares de acuerdo con las circunstancias sociales de cada momento y en el ámbito local son todos aquellos que son absolutamente necesarios para el bienestar de los vecinos y que permitan asegurar el funcionamiento regular de la propia Entidad Local y de sus órganos de gobierno.

c) Por negación se nos define que no son estructurales.

En la Sentencia STS de 12 de diciembre de 1997,

“Tres requisitos para que pueda contratarse personal laboral para un puesto de trabajo que no figure detallado en la correspondiente relación [o plantilla]: 1) Que se trate de realizar tareas de carácter no permanente; 2) Que se proceda a celebrar contratos de duración determinada; y 3) Que el gasto se realice con cargo a créditos correspondientes a personal laboral eventual o al capítulo de inversiones”

Otra definición por exclusión nos lo da la norma de incorporación de personal temporal que aparece en la LPGE todos los años que se define así:

Durante el año XXXXX no se procederá a la contratación de personal temporal, ni al nombramiento de personal estatutario temporal o de funcionarios interinos salvo en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables que se restringirán a los sectores, funciones y categorías profesionales que se consideren prioritarios o que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales

Dicha redacción cambia en la LPGE para el 2017 establece con carácter básico, el artículo 19.Dos determina que no se procederá a la contratación de personal temporal, ni al nombramiento de personal estatutario temporal o de funcionarios interinos salvo en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables. Se elimina, respecto a otros años, la restricción que limitaba esta contratación a los sectores, funciones y categorías profesionales que se consideren prioritarios o que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales.

Aquí interesa esta competencia basada en la potestad de autoorganización municipal y autonomía local y sobre todo el carácter urgente, excepcional, inaplazable del contrato o cobertura. Es decir que el eliminar dicho requisito en lo de “que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales” no es casualidad porque no casa lo urgente e inaplazable con el servicio público esencial.

Finalmente, la el Art 20.Cinco LPGE para 2023 da una nueva redacción a este artículo básico sobre la autorización de relaciones de trabajo temporales, en consonancia con los nuevos cambios normativos:

“No se podrá contratar personal temporal, ni realizar nombramientos de personal estatutario temporal y de personal funcionario interino excepto en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables, en los supuestos y de acuerdo con las modalidades previstas por el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, en su redacción dada por Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, en su redacción dada por la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, así como en el resto de normativa aplicable.”

Evidentemente, estos puestos no son estructurales.

6. ANÁLISIS DE LAS ESTRUCTURALIDAD RESPECTO A LAS POTESTADES ADMINISTRATIVAS Y SERVICIOS Y COMPETENCIAS MUNICIPALES.

La Entidad Local tiene una doble vertiente o carácter mixto cuales son:

- Las funciones de soberanía, potestades que implican la reglamentación de las relaciones entre la sociedad y su entorno, el ejercicio de su soberanía y autoridad.
- Y la actividad prestacional de servicios públicos.

La actividad del empleado público continuada en el tiempo dentro del ámbito de la potestad y el servicio público como actividad prestacional que necesarios e imprescindibles para el bienestar social y el funcionamiento administrativo de la

organización, así como la vinculación laboral a dichas esencia constituye la estructuralidad.

Conviene detenerse en este estudio debido al confusionismo creado por la Ley 27/2013 de 27 de diciembre de Racionalización y Sostenibilidad del Régimen Local que modifica la Ley 7/1985 de 2 de abril reguladora del Régimen Local. En materia de competencias supone una revolución, pero no obstante, las propias Comunidades Autónomas han “ignorado” su aplicación y las sentencias del Tribunal Constitucional han derogado algunos artículos e interpretado otros.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 185/1995 de 14 de diciembre en que establece que es esencial el servicio que es objetivamente indispensable para poder satisfacer las necesidades básicas de la vida personal o social de los particulares de acuerdo con las circunstancias sociales de cada momento y en el ámbito local son todos aquellos que son absolutamente necesarios para el bienestar de los vecinos y que permitan asegurar el funcionamiento regular de la propia Entidad Local y de sus órganos de gobierno.

Esta Sentencia dice en cuanto a los servicios administrativos obligatorios lo siguiente “aquellas en las que el bien, la actividad o el servicio requerido es objetivamente indispensable para poder satisfacer las necesidades básicas de la vida personal o social de los particulares de acuerdo con las circunstancias sociales de cada momento y lugar o, dicho, con otras palabras, cuando la renuncia a estos bienes, servicios o actividades priva al particular de aspectos esenciales de su vida privada o social”

Así mismo con los servicios necesarios y las diversas manifestaciones de las potestades administrativas en el ejercicio de su soberanía legal.

La LRSAL intenta hacer una constricción de las competencias locales, enunciando en el art.25 que se podrán ejercer todas aquellas que redunden en beneficio de los habitantes, expresión muy repetida en la normativa local (Reglamento de Servicios de 1955 TRRL) para luego enumerar un elenco de competencias propias, en el

marco de la legislación del Estado y de las CC.AA, regulando las competencias delegadas por el Estado y las Comunidades Autónomas y el resto como impropias que solo se podrán prestar si cumplen con las reglas de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, la no duplicidad y el informe preceptivo del órgano autonómico de tutela financiera. Igualmente, las leyes estatales y autonómicas podrán asignarle otras competencias propias y asimismo por delegación.

La STC de marzo de 2016 la primera tras 11 recursos de inconstitucionalidad, deroga la Disposición Adicional Primera, Segunda y 15, ya que las CC.AA que hayan asumido competencias en materia de régimen local, pueden legislar dentro de las bases del Estado sobre la materia y por tanto deben respetarse las competencias asignadas por las mismas a la Entidades Locales vía Estatutos o por leyes sobre régimen local, siendo pues competencias propias, por lo que las competencias en materia social, educativa y sanitaria vuelven a los Ayuntamientos.

Asimismo, el art.25 no marca un *numerus clausus* de competencias, y ya estrictamente en cuanto los servicios obligatorios del art.26 nada que objetar al personal que trabaja en ellos como estructural.

Asimismo, las Comunidades Autónomas dictaron leyes de aplicación de la LRSAL en cuanto a su aplicación en el ámbito de la CCAA y una regulación del régimen transitorio que aquella imponía en el marco de algunas competencias. Así, por ejemplo, en Andalucía, el Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, establece:

Artículo 1. Ejercicio por parte de las Entidades Locales de competencias atribuidas por la legislación autonómica anterior a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Las competencias atribuidas a las entidades locales de Andalucía por las leyes anteriores a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, se ejercerán por las

mismas de conformidad a las previsiones contenidas en las normas de atribución, en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos siguientes del presente Decreto-ley.

En este sentido, la disposición adicional tercera de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, reconoce esta competencia autonómica, al disponer que «Las disposiciones de esta Ley son de aplicación a todas las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de sus competencias exclusivas en materia de régimen local asumidas en sus Estatutos de Autonomía, en el marco de la normativa básica estatal y con estricta sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y racionalización de las estructuras administrativas». La reforma que introduce la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, consiste fundamentalmente en suprimir algunas materias del artículo 25 de la LBRL, pero de acuerdo con la doctrina constitucional, ello supone que se reduce el mínimo constitucional garantizado, el núcleo mínimo competencial que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas deben garantizar en sus normas sectoriales a los municipios. Sin embargo, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, no prohíbe a las Comunidades Autónomas atribuir otras competencias a las entidades locales distintas de las previstas en los artículos 25.2 y 36.1 de la LBRL, pues lo contrario sería inconstitucional.

De este modo la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía en su artículo 9 establece un catálogo de competencias municipales que queda plenamente vigente, ya que la Comunidad Autónoma de Andalucía en virtud de la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobada mediante Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, constituye un punto de inflexión en la garantía y protección de la autonomía local, atribuye al municipio competencias propias y competencia a la Comunidad Autónoma para regular el régimen local, inclusive las competencias municipales, a las que se sumarán las que las leyes sectoriales autonómicas les confieran.

Igualmente remarca la cláusula general de competencia en su artículo 8:

“Sin perjuicio de las competencias enunciadas en el artículo siguiente, los municipios andaluces tienen competencia para ejercer su iniciativa en la ordenación y ejecución de cualesquiera actividades y servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades de la comunidad municipal, siempre que no estén atribuidas a otros niveles de gobierno.”

En consecuencia, el ejercicio de tales competencias ha de llevarse a cabo en los términos previstos en el artículo 7.2 de la LBRL sin necesidad de ningún requerimiento adicional. Esto es así para todas las competencias atribuidas a las entidades locales por la legislación autonómica antes de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre.

Por consiguiente, las competencias enumeradas en el supuesto y los servicios prestados son permanentes, necesarios, propias de acuerdo con la legislación de la CC.AA. si así las dispone y en todo caso legítimas si la Corporación así las viene prestando ininterrumpidamente.”

7. LA ESTABILIZACIÓN SE RELACIONA CON LA APROBACIÓN DEL INSTRUMENTO DE PLANIFICACIÓN PLURIANUAL. DISEÑO DE UN EJEMPLO.

Como se dijo al principio, en El art. 20.Dos.4 permite a *“cada Administración autorizar, con carácter extraordinario, la tasa específica que sea necesaria para dar cumplimiento al objetivo previsto en la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, de que la temporalidad en el empleo público no supere el 8% de las plazas de naturaleza estructural en cada uno de sus ámbitos, siempre que venga justificado de acuerdo con el instrumento de planificación plurianual con que deberá contar.”*

En cuanto al instrumento de ordenación del personal, a que hace referencia el art.20.Dos.4 de la LPGE para 2023, se concluye que es la Relación de Puestos de Trabajo vigente en la Administración correspondiente.

Se da un ejemplo aprobado en la Entidad Local, Ayuntamiento de Mancha Real (Jaén), en que presto servicio, donde se ha llevado a cabo un proceso de estabilización, donde a fecha de hoy, se ha procedido a seleccionar y nombrar 17 de las 21 plazas abarcaba.

Dicho instrumento incluye un texto que ha sido aprobado a propuesta de la Alcaldía por la Mesa General de Negociación de fecha 28 de julio de 2023, y posteriormente por la unanimidad del Pleno de 12 de septiembre de 2023, denominado *acuerdo negociado justificativo para incorporación al instrumento de planificación plurianual (RPT) derivado de lo recogido en el art 20.2.4 LPGE 2023 (Ley 31/2022 de 23 de diciembre) para reducción de la temporalidad del empleo público por debajo del 8%*, en cuyo acta se transcribe y que incluye todos los puestos, como resultado de un proceso de negociación colectiva y que surte efectos normativos con respecto a la Relación de Puestos de Trabajo, y que se publicó en el Portal de la Transparencia del Ayuntamiento de Mancha Real en el Boletín Oficial de la Provincia de Jaén de 4 de octubre de 2024 con el siguiente enlace:

bop.dipujaen.es/descargarws.dip?fechaBoletin=2023-10-04&numeroEdicto=4770&boletinSuplemento=0&ejercicioBop=2023&tipo=bop&anioExpedienteEdicto=2023

No existe un catálogo en de confección de este tipo de instrumentos o acuerdos por lo que hay que seguir la pauta tal como si fuera un acuerdo negociado de personal/convenio colectivo concretándose en los aspectos de la estabilización y así se redactó y aprobó el siguiente texto del que se ha omitido la parte introductoria:

ACUERDO NEGOCIADO

ESTE AYUNTAMIENTO HA ACOMETIDO LAS SIGUIENTES MEDIDAS:

1- Medidas relacionadas con la estabilización del empleo público temporal:

El Ayuntamiento de Mancha Real ha convocado los procesos de estabilización previstos en el art. 2 y Disposiciones Adicionales 6ª y 8ª de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, con especial atención a los plazos previstos en la misma, habiendo estabilizado un total de 17 plazas con 21 dotaciones estando plenamente culminados a marzo de 2021.

Ha incidido en puestos de trabajo prestados mediante sucesión de contratos temporales de larga duración en el mismo trabajador.

2- Medidas relacionadas con oferta de empleo público de plazas:

Con fecha 16 de junio de 2022 se aprueba Oferta de Empleo Público para 2022 incluyendo 5 plazas más 1 adicional, por la que se ofertan todas las vacantes existentes en este Ayuntamiento, sin que se hayan provocado coberturas mediante interinidades, habiéndose aprobado las Bases de selección de las mismas en Junta de Gobierno Local de 29 de junio de 2023.

3- Medidas para confeccionar una nueva Relación de Puestos de Trabajo.

Este Ayuntamiento inicia en noviembre de 2022, expediente para la confección de una nueva Relación de Puestos de Trabajo como instrumento de ordenación de los puestos de trabajo, y en tal contexto se propondrán medidas marco adicionales que procedan de reducción de la temporalidad constituyendo en si mismo una pieza en tal sentido, dado que se analiza en él la estructura de los recursos humanos. Se encuentra en fase de elaboración

4- Medidas para creación de un Plan propio,

Mediante este Plan se abarcará la contratación temporal mediante el sistema propuesto por la Reforma Laboral a cuyos efectos, se instruye expediente núm. 1901-2022 ASUNCIÓN COMPETENCIA IMPROPIA POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO PARA EMPLEABILIDAD TEMPORAL EX REFORMA LABORAL 2021 a través de Memoria Descriptiva para la asunción de competencias impropias ex Art.7.4 Ley 7/85 de 2 de abril reguladora de las Bases del Régimen Local, con el fin de asumir la gestión local de políticas activas de empleo, programa de activación para el empleo, mediante plan local de empleo financiado con fondos propios.

La reforma laboral operada por el 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, LA DENOMINADA REFORMA LABORAL, marca en su Disposición final segunda una modificación del Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el del texto refundido de la Ley de Empleo, acoge la asunción de esta competencia por las Entidades Locales.

Dentro del cuadro de ocupaciones para mejora de la empleabilidad que abarca la Memoria para el Plan de Empleo Local se incluyen puestos que por la posibilidad de su estabilización mediante la aplicación del art.20.dos.Cuatro de la LPGE de 2023 pasa a ser puestos fijos, en tanto que el Plan de Empleo Local puede modificarse y adaptarse a esta reducción que se opera.

MEDIDAS JUSTIFICATIVAS PARA EL CUMPLIMIENTO DEL ÍNDICE DE TEMPORALIDAD DEL 8% QUE SE INCLUYEN EN EL INSTRUMENTO DE PLANIFICACIÓN PLURIANUAL.-

1. EL ANÁLISIS DE TEMPORALIDAD EXISTENTE:

La Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023 en su art.20.dos.4 FIJA COMO OBJETIVO QUE LA TEMPORALIDAD NO SUPERE EL 8% COMO OBJETIVO COMUNITARIO.

En este caso partimos de una plantilla, en que tras la estabilización efectuada por la Ley 20/2021 existen un total de 71 plazas, por lo que el 8% de las mismas es 5,68, teniendo en cuenta que se trata de la estabilización de 20 puestos, con 91, el 8% quedarían en 7,28 por lo que de no efectuarse este proceso de estabilización la tasa de temporalidad estaría dentro de un incumplimiento puesto que superaría el 28%.

Por ello resulta necesario llegar a un marco de acción, para no superar el límite del 8% de temporalidad, y en consecuencia la estabilidad en el empleo público en esta administración, mediante un análisis continuado y permanente para detección de esta circunstancia laboral.

2. CONCRECIÓN DE LOS CONTRATOS TEMPORALES A LOS SUPUESTOS LEGALES.

El margen de la temporalidad debe quedar circunscrito a tareas esporádicas, de apoyo, o de periodos en que por insuficiencia de medios por el exceso de tareas y cometidos debe recurrirse a la contratación temporal conforme al art.20.Cinco de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023 excepto en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables, en los supuestos y de acuerdo con las modalidades previstas por el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, en su redacción dada por Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, en su redacción dada por la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, así como en el resto de normativa aplicable.

Asimismo para el art.20.Cinco de la LPGE 2023:

Limitaciones a la contratación temporal.

1. La contratación de personal laboral, así como los nombramientos de personal funcionario y estatutario habrán de realizarse con carácter fijo, indefinido o permanente, según proceda. No se podrá contratar personal temporal, ni realizar nombramientos de personal estatutario temporal y de personal funcionario interino excepto en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables, en los supuestos y de acuerdo con las modalidades previstas por el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, en su redacción dada por Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, en su redacción dada por la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, así como en el resto de normativa aplicable.

Asimismo, la temporalidad en la contratación está implícita en los programas estatales, autonómicos que a través de subvenciones pretenden mitigar el desempleo local mediante el instrumento a la contratación pública a través de los Ayuntamientos, es una tasa permitida, pero en virtud de la norma de la reforma laboral, quedan circunscritos a la contratación para la mejora de la ocupabilidad y la inserción laboral, que es concebido como un contrato para la formación del desempleado en la búsqueda de empleo estable, a cuyos efectos este Ayuntamiento se encuentra tramitando ante la Junta de Andalucía y el Servicio Público Estatal de Empleo un plan de empleo local, cuyos contratos no computarían en la tasa de temporalidad.”

3. ERRADICACIÓN DEL PERSONAL LABORAL DE LARGA DURACIÓN

El Ayuntamiento de Mancha Real ha convocado los procesos de estabilización previstos en la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, con especial atención a los plazos previstos en la misma, habiendo estabilizado un total de 17 plazas con 21 dotaciones estando plenamente culminados a marzo de 2021. Ha incidido en puestos de trabajo prestados mediante sucesión de contratos temporales de larga duración en el mismo trabajador.

Se someterá a análisis la detección de nuevos supuestos que puedan dar lugar a esta sucesión de contratos con el fin de erradicarla

4. EL ANÁLISIS DE ESTRUCTURALIDAD Y COORDENADAS DE ESTUDIO DEL MISMO. Se fijan como criterios para la estructuralidad de los puestos los siguientes:

A. RELACIÓN CON EL SERVICIO PÚBLICO que deriva de la competencia que ejerce la Entidad Local sea o no obligatoria según la ley pero que en su potestad de autoorganización presta ininterrumpidamente dentro de su carta de servicios, así como el ejercicio de la potestad administrativa.

B. PERMANENCIA EN EL TIEMPO, que da idea de la necesidad. No caben funciones coyunturales o prestaciones interrumpidas en el tiempo, aunque estén relacionadas con servicios o competencias que se ejerzan, contratos como apoyo temporal o por medidas de paliar el desempleo local a través de programas subvencionados o propios.

C. POR NEGACIÓN SE NOS DEFINE QUE NO SON ESTRUCTURALES

Cuando la contratación tenga por objeto:

- 1) Que se trate de realizar tareas de carácter no permanente;
- 2) Que se proceda a celebrar contratos de duración determinada; y
- 3) Que el gasto se realice con cargo a créditos correspondientes a personal laboral eventual o al capítulo de inversiones.

D. LOS SERVICIOS DEBEN SER PRESTADOS DIRECTAMENTE POR LA ENTIDAD MEDIANTE GESTIÓN DIRECTA y en todo caso, la externalización no podría abarcar personal más que en aspectos puntuales.

5- COMPROMISO DE ANÁLISIS DE PUESTOS ESTRUCTURALES ESTABILIZABLES.

Se toma como objetivo analizar que puestos desempeñados con contratos temporales sucesivos en esta institución cubren funciones que gozan de los tintes de

estructuralidad, es decir, necesidad, permanencia y estar adscritos a servicios y competencias esenciales de esta Administración.

La prosecución del análisis debe proseguir y no pararse en las únicas plazas anteriores dado el mandato legal y además por ser una oportunidad de a través de esa oferta de empleo público extraordinaria incluir plazas necesarias largamente en el tiempo en este Ayuntamiento

Para ello, el análisis concreto de los puestos que, en virtud de esta tasa específica extraordinaria para cumplir con los objetivos de reducción de la temporalidad en el empleo público, debe autorizarse como una medida no optativa, sino coercitiva que implica que la Administración debe analizar los trabajos de su organización y detectar situaciones de temporalidad aún subyacentes tras el proceso de estabilización que se haya llevado a cabo en virtud de la Ley 20/2021.

Por remisión de la LPGE a la Ley 20/2021 la estabilización de personal temporal no puede suponer incremento del gasto por lo que dichos puestos en la inclusión necesaria en la RPT, en cuanto a los aspectos económicos y de forma de prestación concreta deben reproducir fielmente la estructura del hijo de contratos concatenados, sean o no la misma persona, de los que traen causa, no siendo negociable este aspecto, aunque en la proyectada RPT en elaboración si puedan serlo una vez estabilizados dado que se consideran creados para la misma.

6- CONTINUACIÓN DE ELABORACIÓN DEL PLAN DE EMPLEO LOCAL PARA ENGLOBALAR LOS ANTERIORES

Todo ello conforme a lo establecido en la Disposición Adicional Novena del Texto refundido de la Ley de Empleo, sobre la mejora de la ocupabilidad y la inserción laboral en el marco de los programas de activación para el empleo, y el Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo, en su Disposición adicional duodécima.

Dentro del cuadro de ocupaciones para mejora de la empleabilidad que abarca la Memoria para el Plan de Empleo Local se incluyen puestos que por la posibilidad de su estabilización mediante la aplicación del art.20.dos.Cuatro de la LPGE de 2023 pasa a ser puestos fijos, en tanto que el Plan de Empleo Local puede modificarse y adaptarse a esta reducción que se opera.

7- CUMPLIMIENTO DE PLAZOS EN LA EJECUCIÓN DE LAS OEP.

La gestión ágil y eficaz de los procesos selectivos se considera clave tanto para la provisión ordinaria de las necesidades de personal como para la reducción de la temporalidad existente. Por todo ello los procesos selectivos deben ser ágiles reduciendo lo máximo el plazo legal de 3 años, para revertir la temporalidad en el empleo público y restringir la permanencia de la durabilidad de las situaciones de temporalidad o interinidad al mínimo posible.

8- FOMENTO DE LA PROMOCIÓN INTERNA.

Se seguirá impulsando, procesos de promoción interna por el sistema de concurso oposición u otros, que no computan para la tasa de reposición, como medida para favorecer la motivación de los empleados y hacer viable una carrera profesional.

9- ESTE INSTRUMENTO SE INCORPORA AL DOCUMENTO Y EXPEDIENTE DE LA RELACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO como media justificativa de la tasa adicional específica conforma a los límites establecidos en la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023, y con el objetivo de que la temporalidad en el empleo público no supere el 8 por ciento de las plazas de naturaleza estructural en cada uno de sus ámbitos, se adoptará lo siguiente:

PUESTOS QUE SE INCORPORAN A LA RELACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO Y QUE CONFORMARÁN LA OFERTA DE EMPLEO PÚBLICO DE 2023 EN LA TASA ESPECÍFICA Y EXTRAORDINARIA DE ESTABILIZACIÓN.

Código	Codificación	Denominación puesto
E-18.1	1-AG-3.1-06	AUXILIAR ADMINISTRATIVO
E18.2	1-AG-3.1-07	AUXILIAR ADMINISTRATIVO
E.18.3	1-AG-3.1-08	AUXILIAR ADMINISTRATIVO
E.18.4	1-AG-2.4-04	AUXILIAR ADMINISTRATIVO
E-19	2-SC-1.0-02	CONDUCTOR DE AUTOBUS
E-20.1	2-SC-1.4-04	OFICIAL 1ª CONSTRUCCIÓN
E-20.2	2-SC-1.4-08	OFICIAL 1ª CONSTRUCCIÓN
E-20.3	2-SC-1.4-09	OFICIAL 1ª CONSTRUCCIÓN
E-21.1	2-SC-1.5-02	OFICIAL 1ª JARDINERÍA
E-21.2	2-SC-1.5-03	OFICIAL 1ª JARDINERÍA
E-21.3	2-SC-1.5-04	OFICIAL 1ª JARDINERÍA
E-22.1	2-SC-1.4-14	OPERARIO DE COMETIDOS MÚLTIPLES
E-22.2	2-SC-1.4-15	OPERARIO DE COMETIDOS MÚLTIPLES
E-23.	2-SC-1.4-05	OFICIAL 1ª HERRERO
E-24	2-SC-1.4-06	OFICIAL 1ª ELECTRICIISTA
E-25	2-SCI-1.1-01	ENCARGADO DE MANTENIMIENTO PISCINA
E-26	2-SC-1.4-07	OFICIAL 1ª PINTOR
E-27	2-SCI-3.1-01	PSICÓLOGO ATENCIÓN A LA DROGODEPENDENCIA FIJO

		DISCONTINUO
E-28	2-SCI-3.2-01	MEDIADOR INTERCULTURAL ATENCIÓN FAMILIA E INFANCIA FIJO DISCONTINUO
E-29	2-SCI-3.2-02	MONITOR ATENCIÓN FAMILIA E INFANCIA A TIEMPO PARCIAL FIJO DISCONTINUO.

Previo el análisis e informes preceptivos se trata de plazas de carácter estructural que se derivan por la prestación continuada mediante contratos temporales sucesivos por la misma o distinta persona coincidiendo en el tiempo y afectando a necesidades esenciales de esta Entidad Local y que no han podido ser incluidas en los procesos de estabilización recogida en la Ley 20/2021. Por todo ello se proponen respecto de las plazas anteriormente referenciadas lo siguiente:

A.- Incluir las plazas anteriormente referencias a la OEP de 2023, dentro de la tasa específica recogida en el Art 20.2.4 de la Ley 31/2022 de 23 de diciembre (LPGE para 2023), previos los trámites oportunos que no podrá exceder del plazo de 31 de diciembre de 2023, correspondiente a la Alcaldía la aprobación de dicha Oferta.

B.- Por todo ello, deberán estar convocadas, aprobadas y publicadas en BOP las bases de selección correspondientes a la cobertura de las mismas, antes de que finalice el primer semestre del año 2024, debiendo ser resueltas y estar totalmente ejecutadas antes de que transcurra el plazo de 3 años desde la publicación de la OEP de 2023 donde se recoja la tasa adicional o específica recogida en el Art 20.2.4 de LPGE 2023.

C.- El sistema de acceso de estas plazas se llevará a cabo por el sistema legal aplicable, sin que pueda ser objeto de aplicación las medidas excepcionales de acceso previstas en el Disposición Adicional 6º de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público por lo que únicamente cabe utilizar la normativa general de acceso al empleo público.

8. PROCEDIMIENTO PREVIO Y EXPEDIENTES ULTERIORES QUE IMPLICA ESTA MODIFICACIÓN DE RPT: MODIFICACIÓN DE LA PLANTILLA DE PERSONAL Y APROBACIÓN DE LA OFERTA DE EMPLEO PÚBLICO DE 2023.

Este instrumento de planificación plurianual deberá ser objeto de negociación, en la respectiva mesa general de negociación por aplicación por aplicación de lo dispuesto en los artículos 34 y 37.1.c) del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público -TREBEP-, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre siendo aprobado previa o conjuntamente con la modificación de la Relación de Puestos de Trabajo que de cabida a los puestos estabilizables.

Previamente a la adopción del acuerdo que implicaba la modificación de la RPT incluyendo los puestos a estabilizar, se ha efectuado el siguiente trabajo:

1. Se han incorporado las fichas de cada puesto/plaza confeccionados, con la codificación de puestos que conlleva. La codificación que se propone incluye el código de puesto según la nueva RPT y se añade un código E que significa ESTABILIZACIÓN, tal y como se hizo con la anterior estabilización de empleo público temporal expediente ya concluido, al amparo de la Ley 20/21.
2. Se incluye la valoración de los puestos conforme a las contrataciones cuya repetitividad origina la estructuralidad del puesto, necesaria valoración para añadir a la RPT. Hay que tener en cuenta que al no haber aumentos de consignaciones presupuestarias y modificar la cuantía de los puestos de los que trae origen la nueva Oferta de Empleo Público en la RPT no cabe negociar condiciones que tengan repercusión en aspectos económicos y está informado del coste de cada plaza teniendo en cuenta que la estabilización de empleo temporal permite crear nuevas plazas, pero no incrementar el coste de las que traen origen.

3. En las relaciones de puestos se indican las características de cada puesto concernientes a sus condiciones de trabajo. De tal forma que esta Modificación de la RPT tiene un carácter instrumental con el objetivo de incluir puestos de naturaleza estructural desempeñados de forma contractual temporal para su provisión con carácter definitivo. Esto no impide que estos puestos pueden entrar en la negociación y valoración de condiciones en el expediente de confección de la nueva RPT, pero han de estabilizarse con las condiciones actuales.
4. Se han incluido los antecedentes contractuales de cada puesto con relación de las contrataciones temporales efectuadas con el fin de basar la estructuralidad de los puestos y justificar esta nueva OEP extraordinaria, para la reducción de la temporalidad del empleo público.

Efectuado el acuerdo, se debe acordar el inicio del expediente de modificación de la plantilla del personal, de acuerdo con el art. 90.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y el artículo 126 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones vigentes en materia de Régimen Local (TRRL) plantilla que es el reflejo presupuestario preceptivo de los nuevos puestos aprobados, trámite obligatorio, convirtiéndose en plazas pertenecientes a dicha plantilla con dotación presupuestaria, cuya competencia correspondería en su momento al Pleno, tramitándose conforme a los mismos trámites de la aprobación/ modificación del presupuesto.

En cuanto al procedimiento de aprobación que estar a lo señalado en el artículo 168 y 169 del TRLRHL.

Una vez realizado ello se debe aprobar la oferta pública de empleo que materializa el instrumento para iniciar la provisión y selección de los mismos, es preceptivo que se enmarquen dentro de la plantilla y con dotación presupuestaria, antes del final del año presupuestario.

La publicación de la Oferta de empleo público extraordinaria para estabilización de empleo público temporal realizado en el Ayuntamiento de Mancha Real se realizó en

el Boletín Oficial de la Provincia de Jaén de 27 de diciembre de 2023 número 248, conjuntamente con la aprobación definitiva del expediente de modificación del Presupuesto y su Anexo de personal del Presupuesto para 2023 y de la plantilla de personal, entrando en vigor al día siguiente de su publicación.

9. CONCLUSIONES.

El art.20.Dos.4 de la LPGE DE 2022 provee la apertura de un nuevo escenario de estabilización del empleo público temporal continuando con la Ley 20/2021 que puede ir dirigida A ESTABILIZAR PERSONAL YA EXISTENTE EN LA ADMINISTRACIÓN, interino o personal laboral temporal de larga duración sin que sean aplicables a los procesos selectivos los beneficios de la Ley 20/2021 sino las normas de selección convencionales descritas en el art.61 del TREBEP, según el caso de cada puesto.

Sin embargo, su núcleo esencial es la posibilidad de crear plazas de estabilización derivadas de un análisis de la estructuralidad en cuanto a funciones y servicios en cuya forma de prestación material corre cargo de contratos temporales que se van repitiendo anualmente por periodos amplios cuya recurrencia y permanencia no concuerden en absoluto con el carácter temporal de la prestación laboral de los mismos, concluyendo que las tareas y funciones asignadas corresponden a las de una plaza permanente.

Esta oportunidad es muy positiva para la correcta organización de los recursos humanos de la organización, dando estabilidad a su estructura dado que la fijeza de los puestos, da permanencia a la continuidad ininterrumpida de la prestación de las tareas, que no sufren ni períodos de vacío.

Esta organización del trabajo, aboca a que los contratos temporales queden reducidos a la figura del contrato eventual por circunstancias de la producción en que se producen sobrecargas de tareas o bien servicios puntuales o estacionales que no componen una necesidad permanente.

Su punto de partida es el análisis de las competencias y servicios y detectar las situaciones descritas e instruir el expediente que justifique el carácter estructural para componer un expediente de modificación de la relación de puestos de trabajo, que entendemos que es el instrumento de ordenación de personal plurianual a que hace referencia la disposición citada al principio.

En este ensayo se pretende exponer el modo de ejecución sacando el máximo partido a dicha novedad experimentado en el Ayuntamiento de Mancha Real y que puede servir a otras Entidades Locales para asesorarse del mismo, compartiéndolo públicamente.

Queda la duda de que al no haberse aprobado las LPGE de 2024 ni 2025, esa disposición, incardinada en una zona de la ley presupuestaria no prorrogable, si se repetirá en futuras LPGE, y en ello, mi respuesta es que va a continuar mientras el objetivo de la reducción de la temporalidad en el empleo público se fije en el máximo del 8% de cara a cumplir con las recomendaciones de la Unión Europea, y además porque hecho el esfuerzo legislativo de la Ley 20/2021, ley que por cierto contó con la casi unanimidad de las Cortes Generales, conscientes de la importancia del problema que venía a solucionar, ese esfuerzo, repito, debe mantenerse en el tiempo con disposiciones que permitan ofertas extraordinarias de estabilización y que no se formen en el futuro masivas tasas de temporalidad, que dejar este asunto en blanco y en el olvido, que todo podría ser, volviendo a generar un nuevo conflicto legal.

ACRÓNIMOS UTILIZADOS

RDL 2021 REFLAB

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.

LPGE

Ley de Presupuestos Generales del Estado.

LPGE de 2023

Ley 31/2022 de 23 de diciembre de 2022 por la que se aprueban los Presupuestos Generales del Estado para 2023

TREBEP

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.

RDLGET

Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

LBRL

Ley 7/85 de 2 de abril de Bases del Régimen Local.

LRSAL

Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (que modifica la anterior)

TJUE

Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

STS

Sentencia del Tribunal Supremo.

Ley 20/2021

Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público

TRLRHL

Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

FUENTES CONSULTADAS

BOTAINA BOSCH, Xavier, Taller “Empleo temporal: funcionarios interinos, eventuales y trabajadores temporales e indefinidos. Proceso de consolidación”. Centro de Estudios y Cooperación Internacional CEMCI. 2019.

FONDEVILA ANTOLÍN, Jorge. Curso: “La selección de empleados públicos locales: repercusiones de la LRSAL y otros límites”. Centro de Estudios y Cooperación Internacional CEMCI. 2016.

GALOFRÉ ISART, Albert. Taller: “Análisis de los instrumentos de ordenación del personal, la descripción de puestos de trabajo y la elaboración de las relaciones de los puestos de trabajo [RPT]”. Centro de Estudios y Cooperación Internacional CEMCI. 2018.

CUENCA CERVERA, José Javier. Curso de perfeccionamiento y profesionalización: “Planificación y gestión recursos para el mandato 2015-2019”. Centro de Estudios y Cooperación Internacional CEMCI. 2018

ANTÓN CRESPO, Pilar, CUENCA CERVERA, J. Javier, FARIÑA GUILLÉN, Juan Fernando, *Planificación y gestión de recursos humanos en las entidades locales*. Granada, España. CEMCI, 2018

GORRITI BONTIGUI, Mikel; LÓPEZ BASTERRA, Joseba, *Análisis de puestos de trabajo en la administración pública*, Vitoria, España. Instituto Vasco de Administración Pública, 2010.

PALOMAR OLMEDA, Alberto, 2015, *Planificación del empleo público e instrumentos de flexibilización y racionalización*. Cizur Menor (Navarra) España, Thomson Reuters Lex Nova.

Publicaciones on-line

NAVARRO NIETO, Federico. *Los planes de estabilización del empleo temporal en el estatuto básico del empleado público*.
www.juntadeandalucia.es/empleo/anexos/ccarl/33_1157_3.pdf

BOCINOS RIOBOÓ, M. Inés “Instrumentos de ordenación de la gestión de recursos humanos, especial referencia a la administración local (II)”, *Revista CEMCI*. nº 8. 2010.

EL BLOG DE EDUARDO ROJO: “La extinción contractual por causas objetivas del personal laboral en las Administraciones Públicas. A propósito de las sentencias del TSJ de Galicia de 18 de mayo y del TSJ de Extremadura de 9 de marzo de 2023 (previo repaso de las aportaciones de la doctrina laboralista)”. 2023.

<http://www.eduardorojotorrecilla.es/2023/07/la-extincion-contractual-por-causas.html>

CUENCA CERVERA, José Javier. “La temporalidad en el empleo público local: estrategias para su reducción tras el acuerdo para la mejora del empleo público”. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*. Nº 61. 2017
www.ivap.euskadi.eus/r61-vedrvop/es/contenidos/informacion/12revgp/es_def/index.shtml

EJARQUE PAVÍA, Albert. “Los efectos de la utilización abusiva de contratos de duración determinada en el ámbito de la Administración Pública en el derecho de la Unión Europea”. *El jurista. Periodico digital*. 2014. www.eljurista.eu/2014/01/17/los-efectos-de-la-utilizacion-abusiva-de-contratos-de-duracion-determinada-en-el-ambito-de-la-administracion-publica-en-el-derecho-de-la-union-europea/

GORRITI BONTIGUI, Mikel,. “Funcionarios y laborales: criterios para su decisión organizativa” *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*. Nº 11. 2016.
www.ivap.euskadi.eus/r61-vedrvop/es/contenidos/informacion/11revgp/es_def/index.shtml.

OCAÑA ESCOLAR, Luis. 2013. “La doctrina del TJUE sobre la directiva 1999/70 y el colectivo de empleados públicos. Sentencia TJUE, de 8 septiembre de 2011.” *Temas laborales núm. 118/2013. Págs. 203-215.*
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4468787.pdf>

RUIZ LÓPEZ, Miguel Ángel. “Doctrina jurisprudencial sobre personal al servicio de las administraciones públicas. 2009-2012”. 2013.
https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.poderjudicial.es/stfls/TRIBUNAL%2520SUPREMO/ACUERDOS%2520y%2520ESTUDIOS%2520DOCTRINALES/FICHERO/20130325%252020-Sec.%25207%25C2%25AA%2520Personal%2520al%2520servicio%2520de%2520las%2520APP.pdf&ved=2ahUKEwiiu_uN2MOOAxXGVaQEHQuUGpIQFnoECBcQAQ&usg=AOvVaw0IZ_C12cZ-2f4mTEZkRahK

SALINAS MOLINA, Fernando. 2016. La resurrección de la Directiva 1999/70/ce del Consejo de 28 de junio de 1999. *IUS Labor* 3/2016. 2016
<https://www.upf.edu/documents/3885005/8336987/Editorial-Salinas.pdf/fbd7c7de-03b3-f494-936e-056295109ca3>.

VALERO MOLDES, Fabián, “¿Qué supone ser indefinido no fijo en las administraciones públicas?”. *Zeres Abogados*. 2018.
<https://zeres.es/2018/03/28/que-supone-ser-indefinido-no-fijo-en-las-administraciones-publicas/>