LA CONTRATACION MENOR SIMPLIFICADA: ESPECIALIDADES DE LOS REGIMENES AUTONOMICOS.

Isidre MARTI I SARDA.

Secretario municipal de Categoría Superior y Profesor asociado universitario.

SUMARIO.

1. Introducción.
2. Normativa Estatal.
3. Normativa Autonómica.
4. Régimen jurídico de los gastos menores
   4.1 . Requisitos para la aprobación.
   4.2.. Limites
   4.3. Simplificación de las obligaciones de transparencia y publicidad contractual.
   4.4. Tramitación de los pagos menores.
   4.5. La Fiscalización de los pagos menores.
5. Los anticipos de Caja Fija.
6. Los pagos menores en el Decreto Ley 3/2025 de 4 de marzo de Catalunya.
7. Conclusiones.
8. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN.

Entre un 80% o 90% de los contratos de nuestras administraciones se efectúan mediante la contratación menor de acuerdo con las memorias de los diferentes organismos Consultivos (Juntas consultivas de contratación, y ORiesCon) y dentro de estos mayoritariamente los contratos menores o pagos menores por importe máximo de 5000 euros también son la mayoría.

Por tanto, estos contratos son los más utilizados por nuestras administraciones y constituyen el equilibrio perfecto entre la simplificación procedimental, agilidad y

eficiencia versus la interpretación restrictiva garantista para evitar el uso fraudulento, la contratación irregular y la comisión de delitos.

La normativa contractual y su interpretación por los órganos consultivos no está exenta del balanceo de los tiempos, de menor a más exigencia tal como podremos comprobar. En la actualidad la administración está sujeta a la necesidad de simplificación administrativa no solo por eficiencia y eficacia de los recursos públicos sino también por una demanda más grande de los diversos ámbitos sociales que quieren relacionarse con la administración de forma diferente, más ágil, rápida y por tanto también contratar de forma más simplificada.

Fruto de esta necesidad social las administraciones autonómicas y el propio estado han intentado modernizar nuestro "contrato rey", mediante la implantación de la contratación menor simplificado o los pagos menores.

2. NORMATIVA ESTATAL.

Con anterioridad a la entrada en vigor de la LCSP, el art. 111 TRLCSP preveía un régimen simplificado para los denominados contratos menores , cuya tramitación sólo requería la aprobación previa del gasto y la incorporación de la factura en el expediente, sin que se estableciera ningún procedimiento para su adjudicación por el órgano de contratación, por lo tanto, carente del carácter formal del resto de contratos públicos[1]. El artículo 138 del TRLCSP estipulaba que los contratos menores podrán adjudicarse directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación, cumpliendo con las normas establecidas en el artículo 111 del TRLCSP. Se consideran contratos menores los contratos de importe inferior a 50.000 euros, cuando se trate de contratos de obras, o a 18.000 euros, cuando se trate de otros contratos, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 206 en relación con las obras, servicios y suministros centralizados en el ámbito estatal.

[1] BAUZA MARTORELL, F.J "Contratación verbal, revisión de oficio y enriquecimiento injusto", en *Revista Española de Derecho Administrativo, núm.* 181, 2016, pp. 227-252.

Trabajo publicado bajo Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual

Esto implicaba que era posible efectuar una "contratación verbal"[2] previa y posteriormente se perfeccionaba el contrato con la aprobación del gasto e incorporación de la factura. Este sistema fue criticado en su momento porque era una medida que podía provocar la arbitrariedad y la posible corrupción que se vio modificado por la LCSP.

La aprobación de la LCSP[3] comporto algunos cambios en los contratos menores en relación a la reducción del importe objeto de contratación y la exigencia de más requisitos para el perfeccionamiento de los mismos, exigiéndose una fase previa de "contratación" y otra de presentación y tramitación de las facturas.

Igualmente, la LCSP prohibía como regla general la contratación verbal. De conformidad con el art. 37.1 LCSP «*Las entidades del sector público no podrán contratar verbalmente, salvo que el contrato tenga, conforme a lo señalado en el artículo 120.1 el carácter de emergencia* », es decir, sólo se puede contratar verbalmente cuando la administración tenga que actuar de manera inmediata con motivo de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional. Se trata de un procedimiento absolutamente excepcional que elude los principios de concurrencia, publicidad e igualdad con motivo de la concurrencia de alguno de los supuestos establecidos en el epígrafe 1 del art. 120 LCSP.

Asimismo, las previsiones contenidas en el art. 118 de la LCSP exigen una serie de requisitos sustantivos y procedimentales en relación a los contratos menores, la inobservancia de los cuales viciarían de nulidad dicha contratación. La Junta Consultiva de Contratación del Estado (JCCAE), en su Informe nº 40/2018, de 10 de diciembre[4],

[2] GALAN GALAN, A, "La problemática de la contratación menor en el ámbito local. Los polémicos requisitos "adicionales" no previstos en el artículo 118 de la LCSP. Ciclo seminarios de actualización jurídica local "Josep Maria Esquerda" 2024 tercera sesión, 15 de marzo de 2024.

[3] MARTINEZ FERNANDEZ, J.M. "La imprescindible necesidad de anticipación para afrontar las limitaciones a los contratos menores que impone la nueva ley de contratos del Sector Público" El Consultor de los Ayuntamientos RECAP 20/2017. Madrid.

[4] "(…) no cabe admitir con carácter general que actos como el informe de necesidad del contrato, la aprobación del gasto o el informe sobre el artículo 118.3 LCSP, así como los trámites específicos del contrato menor de obras, puedan ser posteriores a la ejecución de la prestación y unirse a la factura en el momento de su recepción por el centro gestor. Tal circunstancia daría lugar a la extemporaneidad de tales actos y representaría una tramitación incorrecta del expediente de contratación en el caso del contrato menor.".

considera que los tramites específicos del contrato menor no pueden ser posteriores a la ejecución de la prestación.

En consecuencia, la concertación de las prestaciones sin la existencia de un acto escrito previo, salvo en los supuestos determinados en el art. 120.1 LCSP, comporta la concurrencia de la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el art. 47.1 e) LPAC, por haberse prescindido absolutamente y totalmente del procedimiento legalmente establecido.

Igualmente, el articulo 118.3 LCSP[5] exigía la justificación de que no se han subscrito más contratos menores con el mismo contratista que individualmente superen la cifra del importe del contrato menor. Este artículo dio lugar a innumerables informes de les juntas consultivas en relación a la interpretación del mismo:

- Informe 41/2017 y 42/2017 de JCCAE,". la finalidad es justificar la no alteración indebida del objeto del contrato". "La ley no contempla una limitación a la celebración de contratos menores con un mismo operador económico cuando las prestaciones sean cualitativamente diferentes y no formen una unidad. El informe de necesidad del contrato debe ir firmado por el titular del órgano de contratación sin que pueda substituirse por un mero acuerdo de inicio".
- El plazo de un año se cuenta a partir del año inmediatamente anterior a la aprobación del nuevo contrato sin que esto suponga una aplicación retroactiva de la nueva ley de contratos (Informe 5/2018 de la JCCAE). La JCCACat informe 1/2018, consideró que el periodo anual es conveniente computarlo por el ejercicio presupuestario.
- La JCCAAra en su informe 3/2018 de 13 de febrero considera que la regla de incompatibilidad que establece el artículo 118.3 debe operar en relación a la misma tipología de contratos a aquel que pretenda

[5] *"3. En el expediente se justificará que no se está alterando el objeto del contrato para evitar la aplicación de las reglas generales de contratación, y que el contratista no ha suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superen la cifra que consta en el apartado primero de este artículo. El órgano de contratación comprobará el cumplimiento de dicha regla. Quedan excluidos los supuestos encuadrados en el artículo 168.a). 2.º"*

Trabajo publicado bajo Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual

adjudicarse de manera sucesiva. Que la regla resulta de aplicación respecto a cada uno de los órganos de contratación no respecto de la entidad. En la misma línea el informe 1/2018 de la JCCAMad y la Recomendación 1/2018 de la Junta Asesora de Contratación Pública del Gobierno Vasco e Informe 1/2018 de la JCCAGal de 25 de abril reafirmando el carácter del ejercicio presupuestario para el cómputo del año e incluyendo en el cómputo los contratos menores mediante sistema de pago de anticipo de caja.

Posteriormente el artículo 118 en su apartado 5[6] de la LCSP fue modificado por la disposición final 1.1 del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero que introdujo los pagos menores mediante el sistema de anticipos de caja o similar. Cabe decir que dicha modificación es posterior a la pionera aprobación de las disposiciones de las Comunidades Autónomas de Extremadura y Baleares en relación a los pagos menores. La idea es volver un poco a la tramitación de los contratos menores del TRLCSP.

3. NORMATIVA AUTONÓMICA.

Hay que tener en cuenta que de conformidad con la disposición final primera de la LCSP el artículo 118.5 de la LCSP tiene el carácter de normativa básica pudiéndose ser objeto de desarrollo por parte de las CCAA

Conscientes de la complejidad de la contratación menor diversas Comunidades autónomas han efectuado un desarrollo normativo del artículo 118, de la LCSP estableciendo un sistema de **pagos menores o contratación menor simplificada**.

La idea de este procedimiento especial de gasto en el ámbito contractual es que se simplifica el procedimiento de los contratos menores constando únicamente de una sola fase consistente en la presentación y aprobación de la factura correspondiente sin

[6] **Artículo 118. Expediente de contratación en contratos menores.**
5. Lo dispuesto en el apartado 2.º de este artículo no será de aplicación en aquellos contratos cuyo pago se verifique a través del sistema de anticipos de caja fija u otro similar para realizar pagos menores, siempre y cuando el valor estimado del contrato no exceda de 5.000 euros.

más trámite. La técnica utilizada es una ampliación de los supuestos del sistema de pago de los anticipos de caja fija o similar de forma que se evita los posibles supuestos de nulidad de pleno derecho que pueda comportar la presentación de facturas sin la previa concertación de todos los requisitos legales establecidos en el artículo 118 de la LCSP.

En este sentido podemos destacar las regulaciones efectuadas por las Comunidades Autónomas de Extremadura[7] , Baleares[8], Canarias[9], Aragón[10], Andalucía[11] y Catalunya[12].

---

[7] "**Ley 12/2018, de 26 de diciembre, de contratación pública socialmente responsable de Extremadura.**
Artículo 20. Contratos menores.
2. Los contratos menores cuyo precio sea inferior a 5.000 euros, IVA incluido, con cargo a gastos corrientes, constituyen pagos menores a los efectos del inciso final del artículo 63.4, del tercer párrafo del artículo 335.1 y del tercer párrafo del artículo 346.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.
En la tramitación del expediente de estos contratos menores la aprobación del gasto se producirá al tramitar la cuenta justificativa de caja fija o con la tramitación contable de los gastos y se exigirá únicamente la incorporación al mismo de la factura correspondiente, que deberá reunir los requisitos que establezcan las disposiciones que le resulten aplicables. Asimismo, estarán exceptuados de inscripción en el Registro de Contratos de la Comunidad Autónoma de Extremadura."

[8] **"Ley 14/2018, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2019**
Disposición adicional segunda. Gastos menores.
1. Son gastos menores los gastos derivados de suministros y servicios de cuantía inferior a 5.000 euros, excluido el impuesto sobre el valor añadido.
Dicha cuantía podrá ser modificada, mediante un acuerdo, por el Consejo de Gobierno.
2. Estos gastos menores no requieren ninguna tramitación sustantiva o procedimental, sin perjuicio de los actos de ejecución presupuestaria a que se refiere el apartado 3 de esta disposición y de la comprobación de que el contratista no ha suscrito a lo largo de los doce meses anteriores otros contratos menores del mismo tipo y prestaciones similares por un importe total igual o superior a 15.000 euros.
Quedan exceptuadas de esta comprobación, y por tanto no se computarán a los efectos del cálculo del importe total a que se refiere el párrafo anterior, los gastos inferiores a 200 euros o, en su caso, a la cuantía que establezca a este efecto el Consejo de Gobierno."
En todo caso los gastos menores a que se refiera esta disposición adicional constituyen pagos menores a los efectos del inciso final del artículo 63.4, del tercer párrafo del artículo 335.1 y del tercer párrafo del artículo 346.3 de la mencionada Ley 9/2017, por lo que no se tienen que publicar en el perfil del contratante ni se tienen que remitir y comunicar a la Sindicatura de Cuentas de las Illes Balears y al Registro de Contratos del Sector Público, ni tampoco al Registro de Contratos de la comunidad autónoma de las Illes Balears.
3. Sin perjuicio de las normas especiales relativas a los pagos a justificar, el reconocimiento de la obligación y el pago de los gastos menores solo requiere que se justifique la prestación correspondiente mediante la presentación de la factura o del documento equivalente ante el órgano competente, que será debidamente conformado.

[9] **Ley 4/2021, de 2 de agosto, para la agilización administrativa y la planificación, gestión y control de los fondos procedentes del instrumento europeo de recuperación denominado «NEXT Generation EU», en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias**.
Disposición adicional séptima. Gastos menores.
1. Con carácter general, los contratos de obras, servicios y suministros cuyo valor estimado fuera inferior a 5.000 euros, IGIC excluido, se considerarán gastos menores. El reconocimiento de la obligación y el pago de los gastos menores solo requiere de la aprobación del gasto y que se justifique la prestación correspondiente mediante la presentación de la factura o del documento equivalente ante el órgano competente, que será debidamente conformado. Estos gastos menores no requieren ninguna tramitación sustantiva o procedimental adicional a los actos de gestión presupuestaria señalados, que podrán acumularse en un único acto simultáneo de autorización, disposición y reconocimiento de la obligación.
En todo caso, los gastos menores constituyen pagos menores a los efectos del inciso final del artículo 63.4, del tercer párrafo del artículo 335.1 y del tercer párrafo del artículo 346.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.
2. Con cargo a los anticipos de caja fija, podrán realizarse pagos individualizados por importe que no exceda de 5.000 euros, quedando modificado el límite contenido en el apartado segundo del artículo 9 del Decreto 151/2004, de 2 de noviembre, por el que se regula el régimen de provisiones de fondos a las habilitaciones de pagos de la Administración

Trabajo publicado bajo Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual

En todo caso los gastos menores a que se refiera estas regulaciones constituyen pagos menores a los efectos del inciso final del artículo 63.4, del tercer párrafo del artículo 335.1 y del tercer párrafo del artículo 346.3 de la mencionada Ley 9/2017, por lo que no se tienen que publicar en el perfil del contratante ni se tienen que remitir y

---

pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y se aprueba el sistema informático contable con la denominación de Si hábil.

[10] **Ley 11/2023, de 30 de marzo, de uso estratégico de la contratación pública de la Comunidad Autónoma de Aragón.**

Disposición adicional octava. Gastos menores.

1. Los contratos de obras, servicios y suministros cuyo valor estimado no exceda de 5.000 euros, IVA excluido, se considerarán gastos menores. En todo caso, los gastos menores constituyen pagos menores a los efectos establecidos en el inciso final del artículo 63.4, el tercer párrafo del artículo 335.1 y el tercer párrafo del artículo 346.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

2. El reconocimiento de la obligación y el pago de los gastos menores solo requerirá justificación de la prestación correspondiente mediante la presentación ante el órgano competente de la factura o del documento equivalente, que será debidamente conformado, sin perjuicio de las normas especiales sobre pagos a justificar. Los gastos menores no requerirán ninguna tramitación procedimental adicional a estos actos de gestión presupuestaria.

[11] **Decreto 39/2011, de 22 de febrero, por el que se establece la organización administrativa para la gestión de la contratación de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales y se regula el régimen de bienes y servicios homologados. - Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de 15-03-2011. Artículo 56 introducido por el apartado dos del artículo 76 del D.-ley 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de los ciudadanos con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía («B.O.J.A.» 16 febrero).**

Artículo 56. Contratos menores cuyo precio sea inferior a 5.000 euros.

Los contratos menores de obras, servicios y suministros tramitados por la Administración de la Junta de Andalucía, sus entidades instrumentales y los consorcios adscritos en virtud del artículo 12.3 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía cuyo pago sea único y se efectué a través del sistema de anticipos de caja fija o priorización de pagos menores, regulado en la Orden de la Consejería de Economía, Hacienda y Administración Pública, de 24 de julio de 2018, por la que se regula el procedimiento de anticipo de caja fija y la priorización de pagos menores, u otro similar, cuyo precio fuera inferior a cinco mil euros, IVA incluido y sean financiados exclusivamente con fondos propios, no exigirán la emisión del informe previsto en el artículo 118.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre. En estos casos el reconocimiento de la obligación y el pago de los gastos solo requerirá la presentación ante el órgano competente de la factura o del documento equivalente y la conformidad a la prestación, sin perjuicio de las normas especiales sobre pagos a justificar.

2. Los contratos descritos en el apartado anterior constituyen pagos menores a los efectos establecidos en el inciso final del artículo 63.4, el tercer párrafo del artículo 335.1 y el tercer párrafo del artículo 346.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre. En este sentido quedan exceptuados de la obligatoria publicación en el perfil de contratante y de la obligación de inscripción en el Registro de Contratos de la Junta de Andalucía, prevista en el artículo 28 del presente Decreto.

[12]**El Decreto ley 3/2025 de 4 de marzo por el que se adoptan medidas urgentes en materia de contratación pública de Catalunya.**

Artículo 4 Pagos menores

1. Los contratos de obras, servicios y suministros de valor estimado igual o inferior a 5.000 euros, IVA excluido, realizados por los órganos de contratación de Cataluña con operadores económicos con capacidad de obrar y que cuenten con la habilitación profesional cuando sea necesaria, se consideran pagos menores a efectos de tramitarlos.

2. El reconocimiento de la obligación y el pago de estos gastos menores solo requieren la aprobación del gasto y la incorporación de la factura correspondiente o documento equivalente que justifique la realización de la prestación, y no requieren ninguna tramitación procedimental adicional a los actos de gestión presupuestaria mencionados. Esta consideración de pagos menores no altera el régimen de publicidad establecido por la normativa catalana de transparencia.

3. Se pueden suscribir contratos que generen pagos menores en los términos establecidos en este precepto para cubrir necesidades de carácter periódico o recurrente, siempre que el valor estimado en conjunto de los diversos contratos no exceda en una misma anualidad el límite máximo para la contratación menor que corresponda a la tipología de contrato de que se trate. En cualquier caso, en la suscripción de contratos que generen pagos menores hay que diversificar los operadores económicos escogidos como contratistas, siempre que resulte posible y adecuado.

4. La concurrencia de los requisitos que habilitan poder llevar a cabo contratos que generen pagos menores en los términos establecidos en este artículo no impide que, siempre que sea la opción más idónea para el uso eficiente de los recursos públicos y de acuerdo con los principios de publicidad, libre concurrencia y competencia, se puedan satisfacer las necesidades a cubrir con estos contratos mediante la tramitación de un procedimiento de contratación o un sistema de racionalización de la compra.

comunicar a los órganos autonómicos de fiscalización ni al Registro de Contratos del Sector Público, ni tampoco al Registro de Contratos de la comunidad autónoma. Sin perjuicio de las normas especiales relativas a los pagos a justificar, el reconocimiento de la obligación y el pago de los gastos menores solo requiere que se justifique la prestación correspondiente mediante la presentación de la factura o del documento equivalente ante el órgano competente, que será debidamente conformado. Este procedimiento en principio está reservado para gastos de cuantía inferior a 5000€ y el reconocimiento de la obligación y el pago de estos gastos menores solo requieren la aprobación del gasto y la incorporación de la factura correspondiente o documento equivalente que justifique la realización de la prestación, y no requieren ninguna tramitación procedimental adicional a los actos de gestión presupuestaria mencionados. Cabe mencionar la diferencia de importes en relación a la aplicación de los pagos menores, mientras el artículo 118.5 aplica los pagos menores a los que no superen los 5000€ y por el contrario los artículos 63.4, 335.1 y 346.3 de la LCSP hacen referencia a los pagos menores inferiores a 5000€. Esta diferencia puede comportar por ejemplo que un contrato menor de 5000€ se le puede aplicar la tramitación procedimental del artículo 118.5 de la LCSP y en cambio no se vería beneficiado de la simplificación de publicación y comunicaciones del resto de artículos.

4. REGIMEN JURÍDICO DE LOS GASTOS MENORES.

El régimen jurídico lo constituye la aplicación de la LCSP y el marco normativo autonómico.

Las principales características de los gastos menores o contrato menor simplificado son las siguientes:

- Son contratos menores a los cuales se les aplica un procedimiento especial de simplificado de concertación y de pago.

Trabajo publicado bajo Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual

- El objeto de los pagos menores seria el mismo de los contratos menores[13] es decir, puede abarcar los contratos de obras, servicios y suministros, inclusos los contratos de carácter intelectual[14] . También es aplicable a los contratos privados (de creación e interpretación artística y literaria y patrocinio)[15] y los contratos administrativos especiales[16].
- Aplicable a la CCAA y a la Administración local y a su respectivo sector público.
- La regulación de desarrollo se materializa por ley a excepción de Andalucía que lo efectúa por norma reglamentaria.
- El reconocimiento de la obligación y el pago de los gastos menores solo requiere que se justifique la prestación correspondiente mediante la presentación de la factura o del documento equivalente ante el órgano competente, que será debidamente conformado
- Estos gastos menores no requieren ninguna tramitación sustantiva o procedimental adicional a los actos de gestión presupuestaria señalados, que podrán acumularse en un único acto simultáneo de autorización, disposición y reconocimiento de la obligación.

4.1. Requisitos para la aprobación.

- Informe justificación de la necesidad del órgano de contratación.
- Justificación de la insuficiencia de medios en los contratos de servicios y que no se instrumenta la contratación de personal mediante contratos menores.
- Requisitos específicos del tipo de contratos como el proyecto o informe supervisión de proyectos en el contrato de obras.

[13] SANCHEZ MARTIN, P, "Cuestiones relativas al contrato menor en la administración local" Revista digital CEMCI. Núm.60 octubre-diciembre de 2023.
[14] Informe de la JCCAE núm. 92/2018
[15] Informe de la JCCAE núm. 7/2018 y 36/2018
[16] Informe de la JCCAE núm. 87/20 y en sentido contrario el informe de la JCCAE núm. 38/05

- El Importe máximo es de 5000 € por cada pago menor. No obstante, la CCAA de Baleares prevé la posibilidad de modificación del importe, por acuerdo del Consejo de Gobierno. Asimismo, en Catalunya se prevé que se puedan suscribir contratos que generen pagos menores de menos de 5000€ para cubrir necesidades de carácter periódico o recurrente, siempre que el valor estimado en conjunto de los diversos contratos no exceda en una misma anualidad el límite máximo para la contratación menor que corresponda a la tipología de contrato de que se trate. Y en Catalunya se prevé la sucesión de pagos menores por importe máximo de 5000€ hasta el límite del contrato menor.
- Es necesaria la comprobación de que el contratista no ha suscrito a lo largo de los doce meses anteriores otros contratos menores del mismo tipo y prestaciones similares por un importe total igual o superior a 15.000 euros. Quedan exceptuadas de esta comprobación, y por tanto no se computarán a los efectos del cálculo del importe total a que se refiere el párrafo anterior, los gastos inferiores a 200 euros o, en su caso, a la cuantía que establezca a este efecto el Consejo de Gobierno (Baleares). No obstante, dicha disposición autonómica se debería poner en el contexto temporal que se dictó en base a la regulación del original artículo 118 de la LCSP que disponía en iguales términos y que fue derogada por la disposición final 1.1 del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero
- Operadores con capacidad de obrar y que cuenten con la habilitación profesional cuando sea necesaria, se consideran pagos menores a efectos de tramitarlos. Esto implica la comprobación o declaración responsable correspondiente.
- No está sujeto a fiscalización previa de acuerdo 219 TRLRHL y 17 b) del RCIL.

Trabajo publicado bajo Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual

- No exigirán la emisión del **informe del órgano de contratación**[17] que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales máximos del contrato menor de conformidad con el articulo previsto en el artículo 118.2 en relación al 118.5 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre[18]. La omisión es susceptible de determinar la nulidad de pleno derecho[19]

- En relación a la necesidad del **informe jurídico** , hay que recordar los dictámenes de la JCCAE[20] y de la JCCACat núm. 7/2019[21] en relación a la exigencia de informe jurídico en los expedientes de contratación del artículo 118 de la LCSP y la Recomendación 1/2023 de la JCCACan e Informe 3/2023 JCCAGal en contra de la exigencia del informe jurídico. Y finalmente hacer referencia al Informe de la JCCACat de 31 de enero de 2020 que lo excluye expresamente de los pagos menores[22] y también por la literalidad de la propia ley al excluirse expresamente la adición de cualquier requisito adicional a parte de los presupuestariamente exigibles.

- No es obligatorio solicitar 3 presupuestos salvo disposición del propio órgano de contratación. La Administración del Estado estaría obligado a solicitar 3 presupuestos de acuerdo con la instrucción 1/2019 de 28 de

[17] Informe 1/2018 de la JCCACat.

[18] *2. En los contratos menores la tramitación del expediente exigirá la emisión de un informe del órgano de contratación justificando de manera motivada la necesidad del contrato y que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales descritos en el apartado anterior*

[19] Dictamen 395/2024 del Consejo Consultivo de Andalucía.

[20] *Informe21/2021JCCAE "La Disposición adicional tercera.8 de la LCSP exige el informe jurídico del Secretario de la entidad local antes de la aprobación de los expedientes de contratación también en el caso de los contratos menores."*

[21] "El *informe jurídico preceptivo de la Secretaría en la aprobación de expedientes de contratación de las entidades locales se prevé en la disposición adicional tercera de la LCSP para todos los expedientes de contratación, sin exceptuar los expedientes de contratos menores y con independencia del número de habitantes del municipio, si bien en los de gran población debe emitirlo la persona titular de la asesoría jurídica. La aplicación en estos casos de la posibilidad prevista en la normativa reguladora del régimen jurídico de los funcionarios de la Administración local con habilitación de carácter nacional, de sustituir el informe del secretario por una nota de conformidad, se considera adecuada e incluso necesaria, para preservar la agilidad que debe caracterizar los contratos menores."*

[22] "*Se puede considerar conforme con la normativa de contratación pública y los principios que la inspiran, en aras de una mayor y mejor eficiencia, tanto en la utilización de los fondos públicos como en la actuación de las entidades del sector público, que en la tramitación de los contratos menores de las entidades locales que se abonen mediante el sistema de pago de anticipos de caja fija o algún otro similar para efectuar pagos menores no sea necesario incorporar el informe jurídico de la Secretaría*"

febrero de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (Oirescon)

- En cualquier caso, en la suscripción de contratos que generen pagos menores hay que diversificar los operadores económicos escogidos como contratistas, siempre que resulte posible y adecuado (Catalunya). Se introducen una redacción que puede crear confusión por entender cuando es conveniente o no la diversificación de operadores económicos.
- La concurrencia de los requisitos que habilitan para poder llevar a cabo contratos que generen pagos menores en los términos establecidos en este artículo no impide que, siempre que sea la opción más idónea para el uso eficiente de los recursos públicos y de acuerdo con los principios de publicidad, libre concurrencia y competencia, se puedan satisfacer las necesidades a cubrir con estos contratos mediante la tramitación de un procedimiento de contratación o un sistema de racionalización de la compra (Catalunya). Estas dos disposiciones establecidas por la normativa catalana crean a mi parecer confusión e inseguridad en los operadores de les administraciones y que en definitiva abocaran a nuestras administraciones a establecer unas normas o protocolos para aplicar dichas disposiciones y que francamente no aportan nada a un procedimiento que en principio tiene que ser rápido.

4.2. Limites

La LCSP impone varias condiciones y límites para prevenir abusos.:

- Por un lado, un contrato menor **no puede tener duración superior a un año ni ser prorrogado** (art. 29.8 LCSP)[23] , a excepción de los contratos complementarios. Si se puede producir una prórroga cuando el contrato inicial era menor al año hasta el máximo del año. También se puede

[23] PEIRO GARCIA-MACHIREÑA, P. "Cuestiones prácticas en la tramitación de la contratación menor" RCAP núm. 4/2024.

Trabajo publicado bajo Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual

producir que las necesidades a satisfacer superen el año o que en contratos de resultado no se puede efectuar en el plazo previsto.

- Puede ser modificado siempre que la modificación no pueda superar los límites cuantitativos que establece la LCSP para los contratos menores[24].
- Se pretende satisfacer una **necesidad puntual** en un ejercicio, no generar una relación continuada más allá de ese plazo.
- Por otro lado, **se prohíbe dividir artificialmente un contrato en varios menores** para eludir los requisitos de publicidad o procedimiento. El art. 99.2 LCSP es explícito en tal sentido:

"No podrá fraccionarse un contrato con la finalidad de disminuir la cuantía del mismo y eludir así los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que correspondan."

En la práctica, esto significa que no se pueden encadenar contratos menores para una misma prestación periódica, si con ello se está evitando licitar un contrato de importe mayor.

- Por otro lado, la doctrina interpreta que los contratos menores solo **amparan prestaciones puntuales o no previsibles**, no aquellas de vocación de permanencia en el tiempo. Si lo esporádico se convertiría en permanente, estructural y continuo, estamos obligados a licitar. De, este modo, no sería ajustado a derecho cubrir mediante contratos menores sucesivos un servicio que se requiere mes a mes de forma estable. Los contratos menores solo pueden utilizarse para satisfacer necesidades puntuales y esporádicas, concretas y perfectamente definidas, y urgentes. A sensu contrario, no pueden utilizarse contratos menores para atender necesidades periódicas y previsibles, como se indica en el Informe del TCU número 1151/2016, de 27 de abril de 2016, de fiscalización de los contratos menores del INSS del ejercicio 2013.

[24] JCCAE núm. 4/2001 de 4 de abril sobre la modificación contractual de los contratos menores.

En resumen, el régimen general estatal prohíbe explícitamente el uso reiterado del contrato menor para necesidades de carácter periódico o estructural. La JCCAE, en informes como el núm. 8/2020 o el núm. 69/2008, ha reiterado que la prohibición de fraccionamiento busca impedir la elusión de la libre concurrencia mediante la repetición de menores.

El Dictamen 211/2021[25], del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, de 14 de abril de 2021, ratifica el criterio de que los contratos menores no deben ser utilizados para cubrir necesidades que correspondan a prestaciones periódicas o recurrentes, de forma, que cada año, respondan a una misma necesidad para el órgano de contratación, y puedan, por tanto, conformar, realmente, un contrato mayor, atendiendo a su duración y al valor estimado acumulado de dichos contratos.

Concluyendo que, dado que la contratación menor debe ser utilizada para atender necesidades puntuales, no previsibles y no repetitiva con las matizaciones establecidas en el presente Dictamen, la necesidad de justificar *"la urgencia y la imposibilidad de acudir a un procedimiento abierto, aunque el legislador no lo haya señalado expresamente"*.

Añadiendo el citado Dictamen dos matizaciones interesantes:

- Dado que los contratos recurrentes de servicios o suministros tienen una duración máxima de cinco años (art. 29.4 LCSP 2017), a juicio de este órgano consultivo, no se estaría ante un supuesto de fraccionamiento irregular de contrato en aquellos supuestos en los que el valor estimado del contrato menor sea igual o inferior a los 3.000 euros, en cómputo anual (no abonados mediante el sistema de anticipos de caja fija o similar), pues ni siquiera en su duración máxima de 5 años se alcanzarían los 15.000 euros, no soslayándose el umbral del contrato menor.
- Respecto los gastos satisfechos mediante el anticipo de caja fija, los gastos recurrentes cuyo valor estimado en cómputo anual sea inferior a los 5.000 euros, puedan adjudicarse mediante contratos menores, cuando

[25] En igual sentido el Informe 10/2014 de la JCCACat.

Trabajo publicado bajo Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual

> el pago se efectúe a través de anticipos de caja fija o un sistema equivalente. Lo que supone, por tanto, acudir a un contrato menor para atender gastos periódicos y repetitivos, teniendo en cuenta que la naturaleza del procedimiento de anticipo de caja es precisamente, atender esos gastos periódicos y repetitivos y que esta posibilidad es reconocida expresamente por la propia ley de contratos, aunque para contratos por importe inferior a 5.000 euros.

En un sentido parecido se manifiesta la Recomendación nº 1/2019 de 4 de diciembre de la Junta Consultiva de Contratación de Canarias sobre eficiencia en la contratación pública relativa a los contratos menores o de escasa cuantía en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, en la que recomienda que los contratos menores cuyo valor estimado no supere el límite del importe que en cada administración pública se fije para el abono por anticipo de caja fija , en aras al principio de eficiencia en el gasto que reconoce expresamente la LCSP y cumpliendo lo señalado en esta recomendación, es suficiente el informe de necesidad y la factura correspondiente debidamente validada (recomendación 3ª). Ratificando con ello que hay contratos menores que pueden ser satisfechos a través de los anticipos de caja fija con una tramitación más simplificada y admitiendo el carácter periódico y repetitivo de los contratos menores que se satisfaga a través de anticipos de caja fija, por lo que da a entender la posibilidad de que este criterio se aplique a todos los gastos por importe menor de 5.000 euros.

Frente a la posibilidad de la contratación menor recurrente cabe oponer las consecuencias del fraccionamiento indebido[26] así el Dictamen núm. 297/2015 de 29 de Julio del CCCan que considera que "se prescindió completamente de las normas procedimentales de la contratación administrativa al realizarse un fraccionamiento fraudulento e ilícito del objeto del contrato mediante la suscripción sucesiva de diversos contratos menores para cubrir necesidades recurrentes que formarían parte de un mismo contrato".

[26] CASARES MARCOS, A. "El contrato Menor en el ámbito local" Seminario de Derecho Local, Federación de Municipios de Catalunya, 2025.

Por tanto, cabe determinar la interpretación restrictiva[27] de la posibilidad de fraccionamiento de los contratos para evitar la nulidad o consecuencias penales para sus autores (Informe de la JCCACan núm..1/2010 e Informes de la JCCAE núms.69/08, 41/18, 42/18 y 73/18).

Finalmente destacar el Informe 2/2022 de 27 de julio de la JSCA contraria a las actuaciones periódicas y repetitivas mediante sucesivos contratos menores; "*Los contratos para cubrir necesidades periódicas y repetitivas del Ayuntamiento consultante no deberían adjudicarse por sucesivos contratos menores en el tiempo, so pena de incumplir los principios de la contratación pública. La existencia del procedimiento abierto simplificado del artículo 159 de la LCSP, facilita el cumplimiento de estos principios y es un procedimiento ágil y eficaz* "

4.3. Simplificación de las obligaciones de transparencia y publicidad contractual.

Igualmente, desde un punto de vista de trámites se simplifica los mismos al tenor siguiente:

- No es necesario la formalización del contrato o del encargo correspondiente.
- Excepción de proceder a la publicación del contrato de acuerdo con el art. 63.4 LCSP[28].
- No remisión información al Tribunal de Cuentas de conformidad art. 335.1[29] de la LCSP.

[27] ENFEDAQUE MONTES, G, " Doctrina de la JCCACat sobre fraccionamiento del objecto de los contratos" Jornada sobre l'aplicació del Decret Llei 3/2025, de 4 de març, de mesures urgents en matèria de contractació pública de L'Escola d'Administració Pública de Catalunya.

[28] La publicación de la información relativa a los contratos menores deberá realizarse al menos trimestralmente. La información a publicar para este tipo de contratos será, al menos, su objeto, duración, el importe de adjudicación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido, y la identidad del adjudicatario, ordenándose los contratos por la identidad del adjudicatario.

Quedan exceptuados de la publicación a la que se refiere el párrafo anterior, aquellos contratos cuyo valor estimado fuera inferior a cinco mil euros, siempre que el sistema de pago utilizado por los poderes adjudicadores fuera el de anticipo de caja fija u otro sistema similar para realizar pagos menores.

Trabajo publicado bajo Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual

- No remisión información al Registro de contratos del Sector Público ni registros autonómicos de acuerdo art. 365.3[30] de la LCSP.
- Eliminar la obligación del informe previo justificativo y de la certificación expresa sobre la ausencia de fraccionamiento exigidos por la LCSP 2017 para contratos menores de acuerdo 118.5 LCSP.

4.4. Tramitación de los pagos menores.

La tramitación de los pagos menores consiste en la presentación y aprobación de la factura por el órgano competente, previa comprobación de la capacidad del empresario y de la ejecución de las prestaciones. Debiéndose proceder a la aprobación y al pago en los plazos legalmente establecidos en el artículo 198 de la LCSP.

Los requisitos exigibles para los contratos menores se hallan básicamente contenidos en los artículos 118 y 131.3 de la LCSP y que serían los siguientes:

- Importe del contrato y plazo para verificar que sea contrato menor.
- Aprobación del gasto e incorporación de la factura correspondiente por el órgano competente que será la Alcaldía sin perjuicio de las delegaciones que se puedan efectuar
- Comprobar la Capacidad de obrar o habilitación profesional del empresario. Que normalmente se efectuará mediante el sistema de declaración responsable.

---

[29] *Además, se remitirá una relación del resto de contratos celebrados incluyendo los contratos menores, excepto aquellos que siendo su importe inferior a cinco mil euros se satisfagan a través del sistema de anticipo de caja fija u otro sistema similar para realizar pagos menores, donde se consignará la identidad del adjudicatario, el objeto del contrato y su cuantía. Dichas relaciones se ordenarán por adjudicatario. Esta remisión podrá realizarse directamente por vía electrónica por la Plataforma de Contratación donde tenga ubicado su perfil del contratante el correspondiente órgano de contratación*

[30] Se exceptuarán de la comunicación señalada en este apartado los contratos excluidos por la presente Ley y aquellos cuyo precio fuera inferior a cinco mil euros, IVA incluido, siempre que el sistema de pago utilizado por los poderes adjudicadores fuera el de anticipo de caja fija u otro sistema similar para realizar pagos menores. En el resto de contratos inferiores a cinco mil euros, deberá comunicarse el órgano de contratación, denominación u objeto del contrato, adjudicatario, número o código identificativo del contrato e importe final.

4.5. La fiscalización de los pagos menores.

Los contratos menores se hallan exentos de fiscalización previa tal y como se establece en los artículos 219.1 del TRLRHL[31] y 17 del RCIL[32] e igualmente los pagos menores a mayor abundamiento. Así, por lo tanto, procede examinar que supone la exención de la fiscalización previa y que requisitos pueden ser objeto de control previo por el órgano de control interno vía intervención del acto de reconocimiento de la obligación.

En este sentido también son muy interesantes los informes del Tribunal de Cuentas en relación a los informes de fiscalización de los contratos menores.

Así la exención se refiere a la fiscalización previa, pero no a las fases posteriores del gasto, señaladamente a la intervención previa del reconocimiento de la obligación.

De acuerdo con ENRIQUEZ MOSQUERA[33], las cuestiones que deben ser objeto de comprobación con motivo del reconocimiento de la obligación, también en el caso de los contratos menores, se establecen en el artículo 19 del RCIL, según el cual, sin perjuicio del régimen de fiscalización e intervención limitada previa de requisitos básicos contemplado en el artículo 13, al efectuarse la intervención previa de la

[31] **Artículo 219. Fiscalización previa.**

1. No estarán sometidos a intervención previa los gastos de material no inventariable, contratos menores, así como los de carácter periódico y demás de tracto sucesivo, una vez intervenido el gasto correspondiente al período inicial del acto o contrato del que deriven o sus modificaciones, así como otros gastos menores de 3.005,06 euros que, de acuerdo con la normativa vigente, se hagan efectivos a través del sistema de anticipos de caja fija.

[32] **Artículo 17. Exención de fiscalización previa.**

No estarán sometidos a la fiscalización previa prevista en el artículo 7.1.a):

a) Los gastos de material no inventariable.

b) Los contratos menores.

c) Los gastos de carácter periódico y demás de tracto sucesivo, una vez fiscalizado el gasto correspondiente al período inicial del acto o contrato del que deriven o sus modificaciones.

d) Los gastos menores de 3.005,06 euros que, de acuerdo con la normativa vigente, se hagan efectivos a través del sistema de anticipos de caja fija.

[33] ENRIQUEZ MOSQUERA, J.J "Función interventora en los contratos menores. Reconocimiento extrajudicial, omisión de la función interventora o revisión de oficio en casos de ausencia de procedimiento (2020) Revista digital CEMCI Núm. 46.

Trabajo publicado bajo Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual

liquidación del gasto o de reconocimiento de obligaciones se deberá comprobar, además:

a) "Que las obligaciones responden a los gastos aprobados y en su caso fiscalizados favorablemente, salvo que la aprobación del gasto y el reconocimiento de la obligación deban realizarse simultáneamente que es el supuesto de la aplicación de la técnica de los anticipos de caja fija.

b) Que los documentos justificativos de la obligación se ajustan a las disposiciones legales y reglamentarias que resulten de aplicación. En todo caso, en la documentación deberá constar:

1º Identificación del acreedor.

2º Importe exacto de la obligación.

3º Las prestaciones, servicios u otras causas de las que se derive la obligación del pago.

c) Que se ha comprobado materialmente cuando proceda la efectiva y conforme realización de la obra o servicio, suministro o gasto y que ha sido realizado en su caso dicha comprobación"

Los requisitos exigibles para los contratos menores se hallan básicamente contenidos en los artículos 118 y 131.3 de la LCSP y que serían los siguientes:

- Importe del contrato y plazo para verificar que sea contrato menor.
- Aprobación del gasto e incorporación de la factura correspondiente.
- Capacidad de obrar o habilitación profesional del empresario.

Para los contratos menores simplificados de obras, además de lo anterior, el presupuesto de las obras y el proyecto cuando las normas especificase sí lo requieran y finalmente, el correspondiente informe de las oficinas o unidades de supervisión en su caso.

Sin perjuicio de lo anterior, la existencia de los requisitos anteriores no supone que deban de ser objeto de control por la intervención dado que muchos de ellos se

encuadrarían dentro de la fiscalización previa de la que están exentos los contratos y pagos menores, tal y como se ha dicho con anterioridad. Así por lo tanto la pregunta que procede realizar es cuantos de los requisitos anteriores se pueden encuadrar dentro de la intervención previa del reconocimiento de la obligación, y, por tanto, deben ser objeto de comprobación por la intervención municipal. Aplicando el anteriormente citado artículo 19 del RCIL, entendemos que son los siguientes:

- Verificación que estamos ante un pago menor de acuerdo con los importes, plazos y demás circunstancias de la LCSP y normativa autonómica aplicable.
- Incorporación de la factura con los requisitos reglamentarios que proceda y en caso de contratos de obras de las certificaciones de obra. En un contrato normal la presentación de la factura sin la previa contratación por órgano competente y con todos los requisitos comportaría que se ha producido una adjudicación verbal[34], lo cual implica haber prescindido del procedimiento establecido en el artículo 28 del RCIL relativo a la función interventora. No obstante, en los pagos menores no se da dicha circunstancia al materializarse el encargo con la aprobación de la factura.

A mayor abundamiento la ausencia de fiscalización se habría producido con motivo de la aprobación y/o adjudicación del gasto. Sin embargo, tal y como se establece en los artículos 219 TRLRHL y 17.b) del RCIL, los contratos menores se hallan exentos de fiscalización previa (Fases A y D), pues la función interventora se realiza con motivo del reconocimiento de la obligación. Reconocimiento que en los pagos menores se produce con la aprobación de la factura sin acto previo. En este marco, ¿Cómo podría darse un supuesto de omisión de la función interventora si la Fase O es la primera fase en la que interviene el órgano de control interno en esta clase de expedientes?

[34]Al respecto, la Sentencia de la Audiencia Nacional 2666/2018 de 6 de junio, considera con referencia a la convalidación de gastos (de acuerdo con el RCIE): "La omisión de tramites en los expedientes de contratación da lugar a infracciones del ordenamiento jurídico de diferente entidad desde la total y absoluta omisión del expediente contractual, hasta la omisión de algún trámite que aun tratándose de informes preceptivos pudieran considerarse como anulables. Solo los actos anulables son convalidables, no así los actos nulos de pleno derecho en los que solo cabe la revisión de oficio para declarar su nulidad radical". Y para concluir que "Hubo, obviamente un encargo verbal. Los supuestos de contratación verbal sin procedimiento alguno no se pueden convalidar al ser nulos de pleno derecho".

Trabajo publicado bajo Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual

En definitiva, no nos hallamos ante un supuesto de omisión de la función interventora que deba tramitarse conforme a lo establecido en el artículo 28 del RCIL.

No obstante, sí que sería causa de la OFI la que concurre en aquellos supuestos que inicialmente se consideraran contratos o pagos menores, pero del estudio de los mismos se dedujera que estamos ante fraccionamiento de contratos no menores, prorrogas de contratos menores superior al plazo establecido, contratos recurrentes etc. En este sentido podríamos traer a colación Resolución de Tribunal Especial en materia de Contratación que analiza fraccionamiento de 22 contratos menores cuando en principio no es competente para ello. En estos supuestos y similares de contratación irregular sí que podríamos aplicar el artículo 28 del RCIL.

En otros términos, si se trata de prestaciones periódicas y repetitivas con ausencia del procedimiento de contratación y ausencia de fiscalización previa, se considera que existe omisión de la función fiscalizadora, realizando el informe que se refiere el artículo 28 del RCIL y posterior acuerdo de REC o revisión de oficio por el pleno para su posterior imputación presupuestaria, siguiendo la doctrina del Tribunal de Cuentas en su sesión de 22 de diciembre de 2020 y también en informes de las Juntas Consultivas de Contratación.

5. LOS ANTICIPOS DE CAJA FIJA.

El otro sistema previsto en el artículo 118.5 de la LCSP para la contratación menor simplificada lo constituyen los Anticipos de Caja Fija, también recogido en alguna legislación autonómica. Los anticipos de caja fija son entregas de fondos a justificar para financiar gastos de carácter periódico o reiterativo, como dietas, gastos de locomoción, material de oficina no inventariable, conservación y otros de similares características, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 78 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre General Presupuestaria [35], artículo 190 del RDL 2/2004[36] de 5 de marzo y 73

[35] Artículo 78. Anticipos de caja fija y fondos de maniobra.

1. De acuerdo con lo preceptuado en esta Ley y en su desarrollo reglamentario, los ministros y los presidentes o directores de los organismos autónomos, previo informe de su Intervención Delegada en ambos casos, establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, las normas que regulan los pagos satisfechos mediante anticipos de caja fija, determinando

del RD 500/1990[37]de 20 de abril, se utilizan únicamente cuando es imposible obtener el justificante del gasto de manera previa a la emisión de la orden de pago, pero que deben considerarse como contratos menores[38].

---

los criterios generales de los gastos que puedan ser satisfechos por tal sistema, los conceptos presupuestarios a los que serán aplicables los límites cuantitativos establecidos para cada uno de ellos, su aplicación al presupuesto y cuantas estimaciones se consideren oportunas.

Se entienden por anticipos de caja fija las provisiones de fondos de carácter extrapresupuestario y permanente que se realicen a pagadurías, cajas y habilitaciones para la atención inmediata y posterior aplicación al capítulo de gastos corrientes en bienes y servicios del presupuesto del año en que se realicen, de gastos periódicos o repetitivos.

2. El Director General de la Tesorería General de la Seguridad Social, previo informe de la Intervención General de la Seguridad Social, establecerá las normas que regulan los pagos satisfechos mediante fondos de maniobra en el ámbito de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social.

3. En todo caso, la cuantía global de los anticipos de caja fija no podrá superar para cada ministerio u organismo autónomo el siete por ciento del total de créditos del capítulo destinado a gastos corrientes en bienes y servicios del presupuesto vigente en cada momento.

Se autoriza a la Agencia Española de Cooperación Internacional para que la cuantía global de los anticipos de caja fija pueda exceder del siete por ciento previsto en este artículo, hasta un máximo del 14 por ciento del total de los créditos del capítulo destinado a gastos corrientes en bienes y servicios del presupuesto vigente en cada momento.

El porcentaje indicado en el párrafo primero de este apartado podrá incrementarse hasta un máximo del 10 por ciento de los créditos del artículo 23, "indemnizaciones por razón del servicio", del programa 222A, "Seguridad ciudadana", del Ministerio del Interior, y aplicable únicamente a la gestión del indicado artículo.

4. Igualmente, la cuantía global de los fondos de maniobra asignados a todos los centros de gestión pertenecientes a una misma entidad de la Seguridad Social no podrá exceder del tres por ciento de los créditos del capítulo destinado a gastos corrientes de bienes y servicios del presupuesto vigente en cada momento.

Porcentaje que podrá ser elevado hasta un siete por ciento por el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales.

5. Las unidades administrativas responsables de estos fondos, que formarán parte del Tesoro Público o del patrimonio de la Seguridad Social, según corresponda, justificarán su aplicación y situación conforme se establezca reglamentariamente.

[36] **Artículo 190. Pagos a justificar. Anticipos de caja fija.**

1. Las órdenes de pago cuyos documentos no se puedan acompañar en el momento de su expedición, según previene el artículo anterior, tendrán el carácter de a justificar y se aplicarán a los correspondientes créditos presupuestarios.

2. Las bases de ejecución del presupuesto podrán establecer, previo informe de la Intervención, las normas que regulen la expedición de órdenes de pago a justificar con cargo a los presupuestos de gastos, determinando los criterios generales, los límites cuantitativos y los conceptos presupuestarios a los que sean aplicables.

Los perceptores de estas órdenes de pago quedarán obligados a justificar la aplicación de las cantidades percibidas en el plazo máximo de tres meses, y sujetos al régimen de responsabilidades que establece la normativa vigente.

En ningún caso podrán expedirse nuevas órdenes de pago a justificar, por los mismos conceptos presupuestarios, a perceptores que tuviesen aún en su poder fondos pendientes de justificación.

3. Para las atenciones de carácter periódico o repetitivo, los fondos librados a justificar podrán tener el carácter de anticipos de caja fija. Los perceptores de estos fondos quedarán obligados a justificar la aplicación de las cantidades percibidas a lo largo del ejercicio presupuestario en que se constituyó el anticipo.

[37] **Art. 73. 1. Para las atenciones corrientes de carácter periódico o repetitivo, tales como dietas, gastos de locomoción, material de oficina no inventariable, conservación y otros de similares características, los fondos librados a justificar podrán tener el carácter de anticipos de caja fija (artículo 171.3 LRHL).***2. Tendrán la consideración de anticipos de caja fija las provisiones de fondos de carácter no presupuestario y permanente que se realicen a pagadurías, cajas y habilitaciones para la atención inmediata y posterior aplicación al Presupuesto del año en que se realicen, de los gastos a que se refiere el apartado anterior.3. Las provisiones en concepto de anticipos de caja fija se realizarán en base a una resolución dictada por la Autoridad competente para autorizar los pagos y se aplicarán inicialmente al concepto no presupuestario que, a tal objeto, se determine.4. En ningún caso la cuantía global de los anticipos de caja fija podrá exceder de la cantidad que, a tal efecto, fije el Pleno de la Entidad.*

Trabajo publicado bajo Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual

Consiste en un sistema especial dotado de una mayor agilidad para atender gastos de pequeña cuantía. Este sistema se establece y regula por cada administración, previo informe de la Intervención, determinando los criterios generales de los gastos que puedan ser satisfechos por este sistema, los conceptos presupuestarios a los que serán aplicables, entre otras cuestiones. Requiere por tanto un acuerdo de pleno de la administración en relación al importe máximo y estableciendo sus características de funcionamiento. Normalmente se materializa mediante la regulación en las bases de ejecución del presupuesto.

Mediante este sistema, se ponen a disposición de cajas y habilitaciones fondos extrapresupuestarios que se emplearán en el pago de las obligaciones que, de acuerdo con las normas que regulan los anticipos previamente establecidas, puedan asumirse. La cuantía global de los anticipos de caja fija deberá fijarse por cada administración. Será posteriormente, en el momento en que se forme la correspondiente cuenta justificativa del empleo de los fondos, que deberá incorporar los justificantes de gasto, así como cualquier otra documentación que resulte exigible, cuando dichos gastos se aplicarán al capítulo de gastos corrientes en bienes y servicios del presupuesto del año en que se realicen.

Los **anticipos de caja fija (ACF)** son una **forma de pago anticipado** que se otorga a una unidad administrativa o empleado público para hacer frente a **gastos menores, repetitivos y urgentes,** sin necesidad de tramitar expediente completo de gasto. Por tanto, es necesario un acuerdo previo de establecimiento de la cantidad máxima de anticipo de caja fija y el establecimiento de las normas de funcionamiento en cada administración de acuerdo con la normativa establecida y también con la aplicación supletoria del Real Decreto 725/1989, de 16 de junio, sobre anticipos de Caja fija de la administración del estado.

Características:

- No son una modalidad de gasto, sino de **gestión de pagos**.

[38] Informe 23/18 de la JCCAE señala que las adquisiciones de bienes y servicios cuyos pagos se tramitan a través del sistema de anticipos de caja fija y que constituyen contratos menores de conformidad con el artículo 118 de la LCSP"

- No se imputan directamente al presupuesto cuando se entregan: se imputan al presupuesto cuando se justifica el gasto y se repone el anticipo.
- Están sujetos a **justificación posterior** y **reposiciones periódicas**.
- No está sujeto a fiscalización previa.

Así, el art. 9.2.j) del RD 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el Capítulo I del Título VI de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, en materia de Presupuestos TRLRH-, nos indica que las entidades locales regularán, entre otras materias, en las bases de ejecución del Presupuesto las *"Normas que regulen la expedición de órdenes de pago a justificar y anticipos de caja fija."*

En relación a dicha exigencia, el articulo 75.1 RLRH señala que las entidades locales podrán establecer en las bases de ejecución del presupuesto, previo informe de la intervención, las normas que regulen los anticipos de caja fija, mientras que el art. 75.2 TRLRH prevé que las citadas normas deberán determinar, necesariamente:

a) Partidas (hoy aplicaciones) presupuestarias cuyos gastos se podrán atender mediante anticipos de caja fija.

b) Límites cuantitativos.

c) Régimen de reposiciones.

d) Situación y disposición de los fondos.

e) Contabilidad y control.

Por su parte, dicho artículo 75.3 RLRHL concluye que *"Sin perjuicio de lo establecido en el apartado 1 de este artículo las Entidades locales podrán incluir la regulación de los anticipos de caja fija en los reglamentos o normas generales de ejecución del Presupuesto."*

Trabajo publicado bajo Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual

Por tanto, es necesario que las bases de ejecución del presupuesto regulen los anticipos de caja fija pero no la regulación de los contratos menores que correspondería al órgano de contratación competente que a priori recaería en la alcaldía.

6. LOS PAGOS MENORES EN EL DECRETO LEY 3/2025 DE 4 DE MARZO.

Finalmente haremos referencia a la reciente y ultima disposición legal autonómica reguladora de los pagos menores. El D-ley 3/2025, aplicable a los órganos de contratación de Cataluña (Generalitat, entes locales y resto de sector público catalán), introduce en su artículo 4 una regulación específica de los llamados "pagos menores". Se trata de una figura novedosa en el ordenamiento catalán que flexibiliza la gestión de gastos de muy pequeña cuantía. A continuación, se detallan sus elementos esenciales:

- **Definición y ámbito** (art. 4.1): Tienen la consideración de "pago menor" los contratos de obras, servicios o suministros con valor estimado ≤ 5.000 € (IVA excluido) realizados por órganos de contratación de Cataluña, con contratistas que tengan capacidad de obrar y habilitación profesional para la prestación. Es decir, cualquier gasto inferior o igual a 5.000 €, ya sea de obra, suministro o servicio, entra en esta categoría especial.

- **Tramitación simplificada** (art. 4.2): Para estos pagos menores, la única documentación necesaria es la aprobación del gasto y la factura (o documento justificativo equivalente). No se exige ninguna otra "tramitación procedimental" adicional más allá de esos actos de gestión presupuestaria. En particular, no se requiere el informe previo del órgano de contratación justificando la necesidad ni la certificación expresa de no fraccionamiento que la LCSP exigiría en un contrato menor ordinario. En la práctica, esta tramitación agilizada equivale a un procedimiento de gasto ultra-simplificado: con la conformidad del gasto y la factura, se reconoce la obligación y se paga, sin necesidad de expediente de contratación formal.

No obstante, la propia Generalitat de Catalunya ha aprobado la instrucción 1/2025[39] sobre el Decreto Ley 3/2025 que sigue manteniendo la necesidad de adjudicación con la cual queda en entredicho para la propia administración autonómica la supuesta simplificación administrativa en contraposición por ejemplo a Andalucía donde la Instrucción 3/2024 de la Junta de Andalucía[40] solo se prevé la tramitación de la factura para los pagos menores.

- **Posibilidad de recurrencia** (art. 4.3): El Decreto-ley permite expresamente utilizar contratos que den lugar a pagos menores para cubrir necesidades de carácter periódico o recurrente, siempre que el valor estimado conjunto de dichos contratos no exceda, en una misma anualidad, el límite máximo de la contratación menor correspondiente al tipo de contrato de que se trate.

- **Diversificación de proveedores** (art. 4.3 in fine): Para evitar favorecer siempre al mismo contratista en estos gastos recurrentes, el Decreto-ley añade que, en la suscripción de contratos que generen pagos menores, se deben diversificar los operadores económicos seleccionados como contratistas, "siempre que resulte posible y adecuado" . Es decir, insta a que la Administración no encargue todos los pagos menores de una necesidad continua al mismo proveedor de forma sistemática, sino que trate de repartirlos entre distintas empresas, en la medida en que haya alternativas viables.

- **Opción preferente por contratación ordinaria** (art. 4.4): El D-ley aclara que el hecho de cumplirse los requisitos para poder acudir a contratos con pagos menores no impide que, si resulta más idóneo para la eficiencia en el uso de recursos públicos y conforme a los principios de publicidad, concurrencia y competencia, se opte por satisfacer esas necesidades mediante un procedimiento de contratación ordinario o un sistema de racionalización de la compra.

[39] Instrucción 1/2025 del Departamento de Economía y Finanzas sobre simplificación del complimiento de las obligaciones de publicidad activa de los contratos basados en acuerdo marco sin nueva licitación, de los contratos específicos en el marco de un sistema dinámico de adquisición y de los contratos menores de valor estimado igual o inferior a 5.000 euros.

[40] Instrucción 3/2024 de 19 de diciembre de 2024 de la Dirección Gerencia de Desarrollo del procedimiento de contratación menor en la Agencia de Servicios sociales y dependencia de Andalucía.

Trabajo publicado bajo Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual

En suma, el legislador catalán ha creado un sistema para realizar pagos menores de los previstos en el art. 118.5 LCSP, asimilable al procedimiento de anticipo de caja fija. En la práctica, un pago menor de 5.000 € recurrente podría gestionarse como si fuera un ACF.

En consecuencia, una factura de importe inferior a 5.000 euros para un gasto de carácter periódico que no derive de ningún contrato licitado y tramitada a través de este procedimiento de pagos menores, únicamente requeriría la aprobación del gasto y la factura correspondiente, aprobación que se encontraría exenta de fiscalización previa.

7. CONCLUSIONES.

Primera. - Podemos decir que la introducción de los pagos menores o contratación menor simplificada viene a enriquecer la contratación menor que ahora tendrá tres formas de llevarse a término: Los Contratos menores ordinarios del artículo 118 de la LCSP, los anticipos de caja fija y los pagos menores del artículo 118.5 de la LCSP y de conformidad con la normativa autonómica. Siendo deseable que dicha regulación se extienda a todos los contratos típicos administrativos y todas las administraciones incluida la local.

Segunda.- La simplificación de requisitos y procedimientos aplicables solo sería aplicable a los pagos menores de un máximo 5000€. No debería ser aplicable en los supuestos pagos menores de carácter periódico o recurrente, aun cuando que el valor estimado conjunto de dichos contratos no exceda, en una misma anualidad, el límite máximo de la contratación menor correspondiente al tipo de contrato de que se trate, tal como se desprende de la normativa catalana y de conformidad con los dictámenes de órganos consultivos citados. En este supuesto se debería aplicar todos los requisitos de la contratación menor del artículo 118 de la LCSP y no solamente los correspondientes al artículo 118.5 de la LCSP.

Tercera. - la introducción de los pagos menores por parte de diversas normativas de las comunidades autónomas es una buena iniciativa para evitar los problemas de la contratación verbal menor y evitar los efectos perniciosos y complejos

de la regularización o revisión de oficio de dichos contratos menores y significa una simplificación contractual en este tipo de gastos menores.

8. BIBLIOGRAFIA.

BAUZA MARTORELL, F.J. "Contratación verbal, revisión de oficio y enriquecimiento injusto", en *Revista Española de Derecho Administrativo, núm.* 181, 2016, pp. 227-252.

CARRODEGUAS MENDEZ, R. "Análisis de la nueva regulación del contrato menor en la Ley 9/2017 de 8 de noviembre de contratos del Sector Público" *REALA* núm. 10 octubre de 2018.

CASARES MARCOS, A. "El contrato Menor en el ámbito local" Seminario de Derecho Local, Federación de Municipios de Catalunya, 2025.

GALAN GALAN, A, "La problemática de la contratación menor en el ámbito local. Los polémicos requisitos "adicionales" no previstos en el artículo 118 de la LCSP. Ciclo seminarios de actualización jurídica local "Josep Maria Esquerda" 2024 tercera sesión, 15 de marzo de 2024.

ENFEDAQUE MONTES, G, "Doctrina de la JCCACat sobre fraccionamiento del objeto de los contratos" Jornada sobre l'aplicació del Decret Llei 3/2025, de 4 de març, de mesures urgents en matèria de contractació pública de L'Escola d'Administració Pública de Catalunya.

ENRIQUEZ MOSQUERA, J.J "Función interventora en los contratos menores. Reconocimiento extrajudicial, omisión de la función interventora o revisión de oficio en casos de ausencia de procedimiento (2020*) Revista digital CEMCI* Núm. 46.

HERNANDEZ OSSO, A. "El contracte menor, el fraccionamiento i els pagaments menors" XXIII Seminario de Actualización para el personal interventor. EAPC.

MARTINEZ FERNANDEZ, J.M. "La imprescindible necesidad de anticipación para afrontar las limitaciones a los contratos menores que impone la nueva ley de contratos del Sector Público" *El Consultor de los Ayuntamientos* RCAP 20/2017. Madrid

ORQUIN SERRANO, J.J, *Taller práctico sobre el contrato menor. Doctrina de las Juntas Consultivas de contratación y alternativas a su uso incorrecto*. Wolkers Kluwer 2021.

Trabajo publicado bajo Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual

PEIRO GARCIA-MACHIREÑA, P. "Cuestiones prácticas en la tramitación de la contratación menor" *RCAP* núm. 4/2024.

SANCHEZ MARTIN, P, "Cuestiones relativas al contrato menor en la administración local" *Revista digital CEMCI*. Núm.60 octubre-diciembre de 2023.

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 estás 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

Trabajo publicado bajo Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual

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.

Trabajo publicado bajo Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual

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 concurran 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

Trabajo publicado bajo Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual

relación de puestos de trabajo, ni su personal ha superado los proceso 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?

Trabajo publicado bajo Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual

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

El expuesto incremento del número de litigios generados por la decisiones extintivas afectantes al personal temporal (laboral, funcionarial 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, entendiendo 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 distingos 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

Trabajo publicado bajo Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual

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 seria 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

Trabajo publicado bajo Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual

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

Trabajo publicado bajo Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual

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, publicad 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 persona 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.

Trabajo publicado bajo Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual

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 la 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,

Trabajo publicado bajo Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual

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.

Trabajo publicado bajo Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual

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 d 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-administrativo 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 34º 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

Trabajo publicado bajo Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual

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

Trabajo publicado bajo Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual

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."

Trabajo publicado bajo Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual

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

Trabajo publicado bajo Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual

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 excepcionalidades 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 necesariedad 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

Trabajo publicado bajo Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual

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

Trabajo publicado bajo Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual

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

Trabajo publicado bajo Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual

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) <u>Permanencia en el tiempo.</u> 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 caber 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.

Trabajo publicado bajo Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual

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 LA 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

Trabajo publicado bajo Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual

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 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.

Trabajo publicado bajo Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual

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:

Trabajo publicado bajo Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual

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.

Trabajo publicado bajo Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual

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 enconsecuencia 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.

Trabajo publicado bajo Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual

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 ENGLOBAR 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.

Trabajo publicado bajo Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual

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 CONFORMARAN 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

Trabajo publicado bajo Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual

		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 especifica 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 especifica 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 caber 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.

Trabajo publicado bajo Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual

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 mismo 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.

Trabajo publicado bajo Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual

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.

Trabajo publicado bajo Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual

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, P*lanificación 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, P*lanificación 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%2520AAPP.pdf&ved=2ahUKEwiuu_uN2MOOAxXGVaQEHQuUGpIQFnoECBcQAQ&usg=AOvVaw0IZ_C12eZ-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/

Trabajo publicado bajo Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual

LA PUESTA EN VALOR DE LA FORMACIÓN Y EL APRENDIZAJE EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y EL LIDERAZGO DEL CEMCI EN EL ÁMBITO LOCAL, A TRAVÉS DE SU SISTEMA DE APRENDIZAJE

Alicia SOLANA PÉREZ

Directora General del Centro de Estudios Municipales y Cooperación internacional (CEMCI)

SUMARIO

1. Introducción.
2. La importancia de la formación y el aprendizaje en las Administraciones Publicas, especial consideración al ámbito local.
3. El sistema de aprendizaje holístico e innovador del CEMCI.
4. Conclusiones.
5. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN.

El contenido de este artículo se elaboró previamente a la realización de un Congreso celebrado por el CEMCI con motivo de la conmemoración de su 50 aniversario, pero sin embargo consideré oportuno hacer uso del mismo para poner en valor, a través de una conferencia realizada por mí en dicho Congreso, la importancia de la formación y el aprendizaje en las Administraciones Publicas y el liderazgo del CEMCI en el ámbito local, a través de su sistema de aprendizaje.

Efectivamente los pasados días 12 y 13 de junio 2025, el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional, de todos conocido por sus siglas (CEMCI), Agencia Publica Administrativa Local de la Diputación de Granada, celebró su primer Congreso con motivo de la conmemoración de su 50 aniversario, en el Palacio de Exposiciones y Congresos de esta bella ciudad, donde tiene su sede. Un evento único que se ha celebrado con rotundo éxito desde todos los puntos de vista posibles.

Un acontecimiento especial que se preparó hasta el mínimo detalle, con un gran esfuerzo extraordinario en su ya frenética actividad, pero a la vez con mucha ilusión por todos los intervinientes en su organización y desarrollo y que ha dado como resultado un evento memorable de altísima calidad y en donde puse en valor la importancia que tiene la formación y el aprendizaje para la adaptación de las Administraciones Publicas a las necesidades actuales y a los retos presentes y futuros, teniendo en cuenta especialmente el ámbito local, donde el CEMCI es líder a través del desarrollo de su carismático sistema de aprendizaje, único y especial que tanto ayuda a los profesionales de este sector y apoya a las Entidades Locales.

Como Directora del CEMCI y Coordinadora General del Congreso, tengo que decir que estoy sumamente satisfecha del resultado final, que quedará en el recuerdo todos los asistentes por su perfecta organización, por la belleza de su presentación, por cada uno de los detalles que lo enriquecieron, por su contenido personal y material y por su alto grado de emotividad, que lo ha hecho inolvidable para todos los presentes y perdurará en nuestro recuerdo. Además, con motivo de ello se les entrego a todos los asistentes una medalla que ha sido elaborada especialmente en conmemoración del 50 aniversario del CEMCI.

El Congreso, que constituye un formato más de aprendizaje en si, como veremos más adelante, se llevó a cabo fundamentalmente con la participación de ponentes de altísima solvencia profesional y asistentes de todos los rincones de España. Y es que había que celebrar el 50 aniversario del CEMCI de forma contundente, porque ¡todos los días no se cumplen 50 años de existencia! y este Centro se lo merece, siendo vehículo de aprendizaje de primera magnitud. El hecho de que este Centro haya conseguido llegar hasta aquí, con un reconocido prestigio constante y permanente, que ha mantenido durante todos estos años con proyección en toda España, era importante poner en valor.

Por lo tanto, esta convocatoria ha sido la excusa perfecta para reconocer el valor que esta institución tiene, siendo una forma trascendente de manifestar su apoyo incondicional. Por lo manifestado a lo largo del Congreso, creemos que hemos

Trabajo publicado bajo Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual

conseguido satisfacer todas las expectativas depositadas en el mismo, tanto el ámbito académico como en el acto de conmemoración y demás actividades que se desarrollaron a lo largo del mismo.

Un aspecto que es importante destacar es que el CEMCI, cuyo nacimiento oficial data del día 25 de junio de 1975, ha tenido a lo largo de estos 50 años diversas configuraciones, tanto desde el punto de vista jurídico y organizacional como desde sus diversos ámbitos de actuación y formas diferentes de llevarlas a cabo, pero lo que siempre ha perdurado en él ha sido la brillantez de su servicio y su capacidad para satisfacer las necesidades de las personas que se han acercado a él ávidas de conocimiento, cubriendo sus intereses y expectativas. Y es que, sin ánimo de ostentación, pero si con total convencimiento, es justo decir que el CEMCI es un Centro de excelencia que lleva ocupando durante 50 años un lugar destacado en el ámbito local, superando obstáculos y sabiendo buscar fórmulas y vías para seguir manteniéndose en lo más alto y eso es digno de elogio y de gratitud. Un Centro de gran prestigio en todo el territorio español e incluso internacionalmente, que ha sabido, a lo largo de toda su existencia, realizar grandes aportaciones a nuestras Entidades Locales, ha conseguido ser un instrumento de primera magnitud, sumamente útil y enriquecedor para este sector publico tan necesitado de apoyo y respaldo.

Así mismo las Administraciones Publicas tienen importantes retos que afrontar en un mundo globalizado con constantes cambios e incertidumbres, que además se producen con gran celeridad. De entre las mismas, las Entidades Locales tienen un papel fundamental, por su posición más próxima al ciudadano, ya que se hallan obligados a satisfacer sus necesidades, muchas de ellas nuevas y cada vez más complejas, debiendo a su vez hacer frente a los múltiples y variados retos que se van presentando continuamente, como los incesantes cambios legislativos, tecnológicos y de comunicaciones, entre otros, que les afecta enormemente en su funcionamiento y organización y que les obliga a estar en constante adaptación, anticipándose a nuevos requerimientos. Para todo ello las Entidades Locales tienen que estar sumamente preparadas, tanto para afrontar el presente inmediato como el futuro.

2. LA IMPORTANCIA DE LA FORMACIÓN Y EL APRENDIZAJE EN LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS, ESPECIAL CONSIDERACIÓN AL ÁMBITO LOCAL.

La formación y el aprendizaje, constituye la mejor herramienta para poder solventar estos grandes desafíos que se producen constantemente y con gran velocidad y en donde las Entidades Locales tienen una posición significativa. La contribución del CEMCI, en este sentido está siendo esencial, encontrándose en constante movimiento y anticipándose para dar respuesta a estas necesidades, mediante sistemas de mejora continua en todos sus ámbitos de actuación y en su funcionamiento interno.

En este sentido puedo decir que, para mí es un honor, ser la Directora del CEMCI, llevo vinculada al mismo, ocupando diversos puestos, desde el año 2001, ósea la mitad del tiempo de existencia de este Centro, casi 25 años y ejerciendo funciones de dirección 13 años y solo puedo agradecer a esta institución todo lo que me ha aportado, tanto a mi vida profesional como incluso personal, todo lo que me ha enriquecido en todos los aspectos y todo lo que he aprendido y sigo aprendiendo gracias a él, porque el aprendizaje debe durar toda nuestra vida, como decía Sócrates.

Un Centro en el que creo firmemente, consciente del papel tan importante que desempeña en apoyo y asistencia a las Entidades Locales, a través de su relevante y especial sistema de aprendizaje ,con destino a las personas vinculadas al sector público local, ya sean cargos electos, directivos, habilitados nacionales u otros empleados públicos locales, en definitiva a todos los que les interesa el mundo local, el Gobierno y la Administración Local, un mundo tan complejo e intenso pero a la vez tan apasionante, cuya razón de ser no es otra que la de servir al ciudadano y mejorar su calidad de vida.

Es por ello que el CEMCI tiene una importante responsabilidad, que es hacer ese papel de la mejor manera posible, con una alta calidad, de ahí que se trabaje con total entrega a la causa, a sabiendas de que nuestro trabajo ayuda y mucho a multitud de profesionales que, con su servicio, participan del proceso de crecimiento, desarrollo,

Trabajo publicado bajo Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual

fortalecimiento y modernización de las Entidades Locales, al nivel que exigen los requerimientos actuales y futuros de nuestra sociedad.

Por todo ello el Congreso fue importante:

1. Para reconocer solemnemente a este Centro como Centro de excelencia y calidad en el ámbito local tras 50 años de existencia habiendo superado todo tipo de dificultades.
2. Para aprovechar esta oportunidad para dar a conocer con mayor exactitud que es el CEMCI en estos momentos, cuál es su actual misión y visión y las grandes transformaciones que se ha operado en su seno.
3. Para poner en valor su liderazgo en el ámbito local a través de su actual sistema de aprendizaje moderno e innovador.

Como introducción a este articulo también indicaré que se trató de un Congreso peculiar con características singulares, ya que, aunque tuvo ingredientes propios de un Congreso como instrumento de aprendizaje y que se llevó a cabo con ponencias magistrales y mesas de debate sobre temáticas de máximo interés en el ámbito local, a través del mismo se celebró solemnemente este importante acontecimiento para este Centro, su 50 aniversario, siendo punto de encuentro de muchas personas que aman este Centro y reconocen su indudable valor. El Congreso estuvo pues constituido por dos partes claramente diferenciadas, la parte académica y la parte conmemorativa.

La *primera parte*, la parte académica, estuvo formada por sucesivas mesas de debate, dirigidas por un moderador/a y conferencias magistrales En ellas participaron ponentes de máximo nivel nacional, tanto académico como profesional y con profundos y solventes conocimientos, tanto teóricos como prácticos, habilidades, así como una gran capacidad de comunicación, provenientes de muy diversos lugares de toda España. En las diversas mesas de debate y conferencias se analizaron materias de primer orden que es necesario conocer y aplicar para saber afrontar los grandes retos actuales y futuros en las entidades locales de manera solvente. Se formo a su vez por dos grandes bloques. En la primera se trataron temáticas que parten de los principales fines de las Entidades Locales a partir de las aportaciones de la Ley de Bases de Régimen Local de

1985, que también ha cumplido, este año 2025, 40 años de existencia, hasta la situación actual, así como también se analizaron los objetivos y oportunidades presentes y futuros y las medidas transformadoras necesarias para el cambio en sector público local acorde a los actuales requerimientos. El segundo bloque versó sobre materias competenciales de primera magnitud y actualidad analizadas desde el prisma de la innovación y modernización, consideradas piezas fundamentales en el desarrollo estratégico local.

Debo decir que la parte académica del Congreso fue extraordinaria y de muchísimo interés para el público asistente, amena, pero a la vez sumamente solida en contenido y exposición, arrojando una luz clarificadora para afrontar los grandes desafíos actuales y futuros de las Entidades Locales, cuestiones que hay que tener muy presentes a la hora de preparar técnicamente un sistema de aprendizaje, por otra parte.

La *segunda parte* del Congreso estuvo formada por un solemne acto conmemorativo del 50 aniversario del CEMCI. En dicho acto realice una conferencia basándome para ello en el presente articulo preparado exprofeso para la Revista CEMCI, aunque adaptado al formato de conferencia, ya que traté una temática de especial transcendencia que refuerza el papel del CEMCI, como es la importancia de la formación y el aprendizaje en el proceso de transformación y adaptación de las Administraciones Publicas a las necesidades actuales y a los retos presentes y futuros de las mismas, así como el liderazgo del CEMCI en el ámbito de local, concluyendo con un breve análisis de su potente y actual sistema de aprendizaje holístico e integral.

El papel que en la actualidad tiene la formación y el aprendizaje de los empleados públicos como eje de las nuevas políticas de recursos humanos del sector público y en definitiva como elemento imprescindible del desarrollo, transformación y crecimiento de las Administraciones Publicas, acorde con los cambios y necesidades actuales y en atención a los retos que tiene nuestra sociedad y su entorno, es indiscutible, no debe caber la menor duda de esta afirmación. Sin conocimiento no hay progreso.

Trabajo publicado bajo Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual

Pero lo cierto, es que esta afirmación es en la última década cuando verdaderamente está calando en profundidad en las políticas de recursos humanos de las Administraciones Publicas, en todos los ámbitos competenciales de las Administraciones Publicas e incluso en los propios empleados del sector público, así como valorada por las disposiciones legales, ya que si echamos la vista atrás, la situación ha sido otra, no se le ha dado el valor que merece, ni se le ha prestado la atención que requiere, para poder desplegar la formación su máximo potencial, tanto desde el punto de vista teórico y jurídico como práctico.

Ni siquiera el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) del año 2007, (como posteriormente el 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 que lo sustituye (TREBEP), llega expresamente a empoderar a la formación como merece, aunque indirectamente sí que le da mucha importancia. Efectivamente aparentemente parece que no le da mucho valor a la formación pero nada más lejos de la realidad, pues se le da un protagonismo importante para las políticas de recursos humanos, dotándola de un carácter transversal en las diferentes instituciones jurídicas que componen la función pública, que intervienen de forma directa en producir un cambio de paradigma en el empleo público e incorporar la innovación en sus elementos, como por ejemplo en selección, evaluación del desempeño, carrera profesional, retribuciones, negociación colectiva, provisión de puestos, dirección publica profesional etc., teniendo como fin último la mejora del servicio público junto con la profesionalización del empleado público.

Además, ya si se considera claramente a la formación no solo un derecho de los empleados públicos, sino también un deber. Se tiene derecho a mejorar las competencias profesionales de forma continua y tienen una obligación y responsabilidad de formarse acorde con las necesidades suscitadas en las Administraciones Publicas en mejora de la prestación de sus servicios con destino a los ciudadanos, lo que debe llevar implícito la realización de los cambios o adaptaciones pertinentes en la organización y en los puestos de trabajo con la eliminación de algunos de ellos o la creación de otros, conforme a las nuevas realidades internas y externas.

Por fin se habla de la formación continua como elemento crucial para la mejora de la eficacia, eficiencia y modernización de las Administraciones Públicas, considerándose a su vez una necesidad para que el funcionario pueda hacer frente a sus nuevas competencias, funciones, o tareas producto de un estado cambiante, con perfiles profesionales cada vez más especializados, acordes a los nuevos retos de la Administración Pública. Se alza la formación ya como elemento central y motor de cambio, rompedor con el pasado, en la manera de llevar a cabo las políticas de personal en las Administraciones Publicas, tiene un carácter claramente estratégico.

No obstante, la falta de desarrollo legislativo de esta normativa básica, durante tanto tiempo, excesivo, ha impedido sobremanera que ello fuese una realidad en toda su extensión desde el principio.

Paso importante también lo es el Real Decreto Ley 6/2023, de 19 de diciembre por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo, ya que contiene medidas vinculadas a la formación del empleado público, considerándolo como "elemento principal para la reforma y modernización de la función pública española y en definitiva de la eficacia y eficiencia del servicio público presentes y futuros en un entorno cada vez más activo, cambiante, tecnológico y digital".

Están siendo las normas desarrolladoras del EBEP las que están empezando a darle su lugar indiscutible. Es ahora también, desde el punto de vista normativo, cuando verdaderamente se le ha dado un papel protagonista a la formación y al aprendizaje en las políticas de recursos humanos y por lo tanto ha habido una concienciación reflexiva de calado en cuanto a su importancia, hasta el punto de plasmarlo en tal sentido en la propia Ley y concretarlo con más detalle.

En el caso de Andalucía, por lo que pudiera afectar al CEMCI dada su localización geográfica, Granada, la Ley 5/2023, de 7 de junio de la Función Pública de Andalucía, sí que se detiene con cierta extensión y reconoce este valor a la formación y

Trabajo publicado bajo Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual

al aprendizaje de forma contundente y explicita, lo cual se agradece enormemente porque era muy necesario. Todo un Título, el Titulo IV, denominado "La formación, el aprendizaje permanente y la acreditación de competencias" se dedica a esta temática y tiene importantísimas consecuencias, considerándolo un instrumento estratégico para la modernización y la mejora de la calidad del servicio público. Además, lo reconoce como elemento transversal de especial calado e importancia, en las diferentes instituciones jurídicas cruciales en el empleo público andaluz, como ya hizo el Estatuto Básico del Empleado público al que anteriormente me hice referencia.

Respecto al ámbito de las Entidades Locales y partiendo de las competencias que se le atribuyen a las Diputaciones en el ámbito asistencial y formativo, de conformidad con el art 36 la Ley de Bases de Régimen Local del año 1985 y en concreto respecto de Andalucía, el art 11 y 12 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía local de Andalucía, podría considerarse que lo anteriormente analizado en relación al papel actual de la formación y aprendizaje, serian de aplicación a las Entidades Locales de Andalucía y por tanto a la Diputación de Granada y al CEMCI, siempre que se lleve a cabo con respeto a la autonomía local y a la legislación básica estatal de aplicación directa al régimen específico de la función pública local. Problemática de legislación bifronte que una vez más se pone de manifiesto, con las consecuencias de inseguridad jurídica en su aplicación que ello lleva consigo.

El sector público local ha sido histórica y tradicionalmente el sector olvidado y ello también afecta en lo que respecta a la formación y el aprendizaje del personal que presta servicios en el mismo, por lo que esa evolución de la importancia del conocimiento y la formación, de la que venimos hablando le es totalmente de aplicación al ámbito local, pero con más profundidad, acentuación y por supuesto con mucha menor sincronización con sus políticas de recursos humanos, que no acaban de sintonizar con las necesidades formativas.

Si bien es cierto que, a partir del año 1975, se pretendió atender también las necesidades formativas, de capacitación y perfeccionamiento del personal de las EELL, el único organismo que sobrevivió a este propósito en todo el territorio nacional como

Delegación del Instituto de Estudios Administración Local, fue el CEMCI, adquiriendo una proyección a nivel nacional, situación que pervive hasta nuestros días.

Es por ello la importancia relevante que tiene este Centro, ya que no hay otro igual que el en toda España:

1. Constituyéndose en bastión de la profesionalización, del conocimiento y del aprendizaje en sector público local de todo el territorio español.
2. comprometido con el fortalecimiento de las políticas públicas de los recursos humanos de las Entidades Locales
3. como elemento clave de apoyo al proceso de crecimiento, desarrollo, modernización e innovación en las Entidades Locales.

Si además a ello le añadimos la alta calidad de su sistema de aprendizaje, ampliamente reconocida por sus usuarios y por otras instituciones, hace que se constituya en instrumento de acompañamiento líder en el proceso de transformación de las Entidades Locales, considerado un punto de referencia en todo el territorio español, como Centro sobresaliente y de excelencia para el Gobierno y la Administración Local, del que la Diputación de Granada se siente orgullosa, lo apoya y reconoce su valor. Recordemos que somos lo que hacemos repetidamente y por lo tanto la excelencia no es un acto es un hábito como decía Aristóteles. El CEMCI tiene el hábito de dar alta calidad y por ello es excelente.

En resumen, es importante hacerse las siguientes preguntas, que respondo técnicamente desde mi punto de vista a través de estas conclusiones: el papel actual del aprendizaje en el sector público y en especial al sector público local, quien tiene que liderar y asumir responsabilidad de ello, qué hay que hacer y cómo debe ser el modelo de aprendizaje.

¿Qué papel tiene el aprendizaje en el sector público y por tanto en el local?

El aprendizaje tiene un papel clave y es una palanca de cambio de primer orden para hacer frente a los desafíos en constante cambio, que nos plantea el contexto publico

Trabajo publicado bajo Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual

actual que son muchos y diversos, por lo que es un imperativo prestarle máxima atención y diseñar e implementar políticas formativas estratégicas que sepan gestionar eficazmente el cambio, permitan la renovación, transformación y la adaptación, dando soluciones de calidad a los retos presentes y futuros del sector público y en concreto del sector público local en pleno siglo XXI.

¿Quién tiene que liderar y asumir responsabilidad de ello?

El liderazgo y la asunción de responsabilidades corresponde, tanto de los cargos públicos como de los directivos o personas que desempeñan puestos de alta responsabilidad en las Administraciones Publicas y por tanto en los Ayuntamientos y Diputaciones, especialmente estas últimas por su deber de asistencia a los municipios , dándole valor y apostando decididamente por un sistema estratégico de aprendizaje y de gestión del conocimiento, haciéndolo mucho más productivo y vinculándolo a objetivos, lo cual es esencial y para ello hay que incorporar propuestas sólidas, flexibles, vanguardistas e innovadoras, así como sostenibles a largo plazo.

¿Qué hay que hacer?

Para que la formación y el aprendizaje sea productivo las Administraciones Publicas y por tanto las Entidades Locales deben cambiar radicalmente la forma de visualizar la formación y el aprendizaje y considerarla sobre todo una inversión y no un gasto, llevando a cabo una renovación profunda del modelo formativo actual a demanda de las necesidades reales de la organización, del puesto de trabajo y del desarrollo profesional de su personal, tanto presentes como futuras, facilitando el acceso al aprendizaje ya sea un sistema de aprendizaje formal propia de una institución pública dedicada a ello, formando de competencias, como puede ser el CEMCI o informal, producida en cualquier momento o lugar y gestionando el conocimiento mediante las diversas vías que pueda establecer una organización, como transferencia de conocimiento, intercambio de experiencias, grupos de opinión etc.

¿Cómo debe ser el modelo?

Desde mi punto de vista debe ser un modelo donde se pase de la formación tradicional al aprendizaje practico directamente aplicable al puesto, un modelo donde,

sin eliminar totalmente la transmisión de conocimientos expertos, que sigue teniendo su papel complementario, aunque indudablemente renovado, modernizado y actualizado, se incorporen nuevos métodos de aprendizaje más cercano a las necesidades efectivas de las organizaciones y mucho más prácticos, lo que los hace infinitamente más productivos en mejora de la calidad de los servicios públicos.

Obviamente en esta transformación del modelo de aprendizaje adquiere también un importante papel las nuevas metodologías, instrumentos y tecnologías y las nuevas tendencias en el aprendizaje más activas, colaborativas y participativas por parte del usuario, que pasaría a denominarse participante de su propia formación o aprendizaje.

3. EL SISTEMA DE APRENDIZAJE HOLÍSTICO E INNOVADOR DEL CEMCI.

En relación al especial y potente sistema de aprendizaje del CEMCI que actualmente desarrolla y que lo significa, ya que actualmente CEMCI y desde hace unos 12 años, desarrolla un sistema aprendizaje formal integral, interconectado y múltiple, acorde con su misión actual de establecer un sistema de aprendizaje que participa del proceso de modernización e innovación, así como de mejora en la eficacia y eficiencia de las Entidades Locales, a través de tres pilares básicos de actuación como son la formación, la investigación científica, estudios y asistencia técnica y la gestión de la documentación junto con sus propias publicaciones. Pilares que a su vez se entremezclan y se apoyan entre sí, de tal manera, que produce un fortalecimiento exponencial de cada uno de ellos, haciéndolos especiales, únicos y dando como resultado un sistema de aprendizaje holístico de alta calidad con destino a un sector muy concreto de personas, a sus destinatarios: los cargos electos, directivos, habilitados nacionales y en general empleados públicos de las Entidades Locales, especialmente los que ocupan puestos de mayor responsabilidad.

Hemos pasado por tanto de la formación tradicional de mera transmisión de conocimientos teóricos a un aprendizaje, formado por conocimientos técnicos, habilidades y praxis llevadas a cabo por métodos más activos, resolutivos,

Trabajo publicado bajo Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual

colaborativos, participativos conectado a la realidad, habiendo lógicamente evolucionando y cada vez con más intensidad, por lo que podría considerarse pionero en al ámbito local.

Y es que el CEMCI ha evolucionado en todos los sentidos y mucho, tanto en su organización y funcionamiento interno como en la prestación de sus servicios y realización de actividades consecuencia de las transformaciones y cambios estratégicos de especial calado, implantados en el mismo, partiendo de las correspondientes políticas públicas y en desarrollo de las mismas. Ello se ha llevado a cabo a través de una concreta y potente Planificación Estratégica, cuyo resultado ha sido la obtención de unos concretos productos, muchos inéditos, que ha generado un nuevo CEMCI moderno, innovador y actual, tanto en su sistema de aprendizaje, acorde por otra parte con las nuevas tendencias, como a nivel interno, en su funcionamiento y organización, convirtiéndose en un Centro sumamente eficaz, eficiente y actual, encontrándose ambos elementos a su vez, estrechamente interconectados formando un todo transformador, especial y único, de relevancia nacional a nivel local.

El resultado ha sido muy satisfactorio, estableciendo un sistema de aprendizaje altamente valorado por los asistentes y participantes del CEMCI, como demuestran las continuas encuestas que realizamos de todas nuestras actividades y servicios, con una valoración medio de 9.5 sobre 10 , ya que contribuimos a hacer frente solventemente a los desafíos actuales de la gestión municipal y participamos a través del conocimiento, qué duda cabe, en el proceso de crecimiento, modernización, eficacia y eficiencia de las Entidades Locales.

Por otra parte, en el desarrollo de este sistema de aprendizaje se ha tenido que tener muy presente la Visión del mismo a más largo plazo y que es el de posicionarlo y mantenerlo como Centro de Estudios líder y sobresaliente, referente obligado en la regeneración y difusión del conocimiento y aprendizaje, para promover una buena Administración orientada al bien común, eficiente y efectiva, actuando a nivel nacional e incluso internacional. Ello debe ser de tal nivel de alta calidad que le dé un liderazgo indiscutible y estable en el tiempo como Centro excepcional y transformador de las Entidades Locales.

Este sistema de aprendizaje se establece en un documento denominado Plan General de Acción del CEMCI, compuesto por programas que a su vez se desglosan en actividades, servicios y proyectos que se van a llevar a cabo en un determinado plazo, habitualmente un año, y que indica como se van a desarrollar los mismos, cuando, donde y porqué, apoyados por otros servicios y proyectos del CEMCI y teniendo a la vez en cuenta también otros tres elementos imprescindibles de carácter interno, que afectarán enormemente a la planificación, como son los medios económicos, materiales y humanos con que el CEMCI cuenta para poder actuar en consecuencia y que afectarán enormemente a su sistema de aprendizaje. Además, a nivel externo, extramuros también hay elementos que condicionan esa planificación y su sistema de aprendizaje como es el modelo de Función Pública, el modelo de Administración Pública, la situación económica, social, cultural, política y fiscal que exista en ese momento, tanto a nivel nacional como incluso internacional, así como las perspectivas, tendencias, retos, compromisos o acuerdos futuros.

El equipo humano que conforma el CEMCI, el cual tengo el honor de liderar, hemos sido muy conscientes del compromiso y el grado de exigencia que supone llevar a este organismo al más alto nivel con su actuación, un esfuerzo que hemos asumido y seguimos haciéndolo con responsabilidad, pero a la vez con ilusión, a través de los sucesivos planes y su sistema de aprendizaje integral.

En conclusión ¿Cómo es nuestro sistema de aprendizaje? Es actualmente de carácter holístico e integral.

1. Hemos pues pasado de un CEMCI con una formación académica tradicional propia de una enseñanza estructurada, donde hay una transmisión de conocimientos expertos y una recepción pasiva de los mismos por parte de los alumnos, llevada a cabo mediante una metodología totalmente presencial, junto con la realización por separado de otras actividades en el ámbito de las publicaciones y la documentación, a los cuales la formación no estaba conectada, sino que pervivían de forma autónoma e independiente.

Trabajo publicado bajo Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual

2. A un ecosistema de aprendizaje avanzado, global e interconectado, dinámico y muy especializado, que acompaña toda la vida profesional del participante, e incorpora nuevas formas de entender y promover el aprendizaje.

a. Es un sistema de aprendizaje actual, innovador, de alta calidad.

b. Contiene nuevos métodos y técnicas de aprendizaje de carácter bidireccional, al ser participativo, social y colaborativo para el alumno, llegando incluso a ser protagonistas de su propio aprendizaje, llegándose a veces a acompañar al usuario y facilitar un espacio vital para el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre los mismos o entre entidades locales, creando comunidades experienciales.

c. Con un papel relevante de las nuevas tecnologías, aplicaciones, plataformas y herramientas de aprendizaje.

d. Cuyo objeto es formar en competencias: interrelacionando tres elementos clave: conocimientos técnicos, habilidades y praxis

e. Siendo fundamentalmente un aprendizaje práctico y directamente aplicable al puesto de trabajo

f. Se han incluido nuevos formatos, partiendo de un desarrollo exponencial del aprendizaje online, que ocupa aproximadamente el 75% de nuestras actividades, la formación semipresencial, formación presencial con apoyo de plataforma u otros medios en línea, incorporación simultanea de diversos medios tecnológicos en una misma actividad formativa presencial u online, publicaciones electrónicas, centro de documentación virtual, creación servicios de investigación virtual, etc.

g. Se han creado numerosos servicios y actividades en los tres pilares de actuación.

El resultado ha sido un sistema de aprendizaje mucho más productivo, completo y óptimo, conectado con la realidad, directamente aplicable en el seno de las

organizaciones y por lo tanto muy satisfactorio y atento a las necesidades de las Entidades Locales y su desarrollo continuo, fomentando a su vez la innovación en su interior y de los servicios que prestan.

Efectivamente es un sistema estratégico de aprendizaje que permite conectar y responder con prontitud a realidades cambiantes y transformaciones acuciantes de nuestra sociedad y en donde Entidades Locales, que son las Administraciones Publicas más próximas al ciudadano, tienen un papel y una responsabilidad fundamental para dar respuesta a estas demandas sociales. Y es que las personas de una organización, todas, deben estar sumamente preparadas para hacer frente a estos retos y esa es la misión del CEMCI, a través de su sistema de aprendizaje, nada más y nada menos.

Todo está en proceso y todo debe estar en equilibrio entre la tradición y la vanguardia, sin eliminar la primera totalmente, pues complementa a las nuevas tendencias de aprendizaje y sigue aportando conocimientos expertos importantes, lo cual es un plus ventajoso para los participantes de las actividades del CEMCI. No obstante, hay que seguir avanzando y experimentando para ser sumamente productivos y acorde a las nuevas necesidades que tienen las Entidades Locales.

Respecto a su contenido se trata de un sistema de aprendizaje sobre temáticas de máxima actualidad e interés, muy específicas, adaptables a las necesidades formativas de los puestos de trabajo o agrupación de puestos de trabajo que existen o pudieran existir en un futuro en las Entidades Locales con carácter general, muchas de ellas vinculadas entre sí y formando un itinerario formativo, sobre temáticas vinculadas a las competencias locales en Derecho o Gestión Pública Local u otras materias trasversales y competenciales de aplicación al ámbito de las EELL.

Todo ello, independientemente de que cada organización debe también potencial su propio aprendizaje, creando espacios colectivos donde se intercambien conocimientos y en donde el directivo líder del equipo tiene que ser muy hábil y saber motivar, inspirar y apoyar. También el CEMCI por su parte propicia el aprendizaje informal y la gestión del conocimiento, con algunas de sus actividades, como es el

Trabajo publicado bajo Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual

Congreso al que con carácter introductorio me hizo referencia al inicio de este artículo, e irá insistiendo también en ello en el futuro a través del intercambio de experiencias y buenas prácticas, consultas, grupos de reflexión profesional, comunidades de experiencias etc., que ya muchas de ellas ejecutan o pretende poner en marcha.

En definitiva, el CEMCI se encuentra en un magnífico momento con su actual sistema de aprendizaje, aunque en su afán de superación seguirá avanzando acorde a las nuevas tendencias doctrinales y prácticas y sobre todo a las nuevas necesidades de las Entidades Locales, su razón de ser.

Por otra parte, el CEMCI ha realizado unas aportaciones significativas a la formación y al aprendizaje en al ámbito local a través del reciente Congreso, por lo que aprovecho este artículo, para poner al final del mismo, cuales son desde mi punto de vista dichas aportaciones y que las resumiría en las siguientes:

1. Ha abierto otra puerta de futuras actividades para el CEMCI, ya que nunca había hecho un Congreso en España, pues hemos vivido experiencias diferentes y muy provechosas, con un grado de intensidad en vivencias muy diversas, que solo lo puede dar un Congreso de estas características, lo cual es digno de tenerlo muy en cuenta en un futuro para nutrir nuestro sistema de aprendizaje.
2. Hemos tenido la magnífica oportunidad de escuchar a personas sumamente preparadas y solventes desde el punto de vista profesional, de un altísimo nivel académico y con una visión practica impresionante, que nos han permitido a través de la escucha, abrir nuestra mente a nuevas perspectivas de mejora. Creo que las grandes aportaciones que se han realizado a lo largo de este Congreso han ampliado ese camino de aprendizaje y mucho, por lo que mi agradecimiento a cada uno de ellos/as.
3. Ha sido un magnífico punto de encuentro de muchas personas que tienen mucho que aportar y no solo los ponentes, todos los asistentes y por lo tanto ha servido a su vez de intercambio de experiencias que ha nutrido nuestra ruta de aprendizaje de una forma además muy amena.

4. Respecto a la parte conmemorativa del 50 aniversario del CEMCI, ha servido para concienciar en mayor medida de la importancia de la formación y el aprendizaje como elemento imprescindible de modernización y cambio en las Administraciones Públicas y el liderazgo del CEMCI en lo local, así como mostrar su evolución, su historia y su actual sistema de aprendizaje holístico y moderno.
5. Ha servido para apreciar aún más este Centro, como un Centro único en toda España, que hay que defender y preservar por lo que aporta a las Entidades Locales y el valor intrínseco que tiene, habiéndose conseguido un mayor enaltecimiento y posicionamiento en el lugar que merece.

Próximamente se publicará un libro amplio que incluirá con más detalle y profundidad los estudios que también previamente al Congreso he realizado sobre la historia del CEMCI, el valor y la importancia que tiene la formación y el aprendizaje en el sector público como instrumento transformador y el liderazgo que en ese sentido tiene este Centro en el apoyo a las Entidades Locales, así como su especial sistema de aprendizaje actual. También se tratarán en dicho texto las conclusiones que se han obtenido en este Congreso con carácter general y en cada una de las mesas de debate. Libro muy interesante que a su vez servirá no solo de recuerdo para no olvidar esa intensa experiencia sino sobre todo como instrumento de aprendizaje por su valioso contenido.

4. CONCLUSIONES

En conclusión, podríamos decir que actualmente la formación y el aprendizaje se alza como herramienta de primer orden y vital importancia para solventar las necesidades actuales y futuras de las Administraciones Publicas, constituyéndose en eje-guía de resolución de las mismas y como medio para afrontar solventemente los desafíos de primera magnitud que nos presenta la propia Administración Pública y esta sociedad que tenemos, acelerada y en constante cambio. Por ello los puestos de trabajo de los empleados públicos deben estar perfectamente y previamente preparados y

Trabajo publicado bajo Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual

adaptados a esta situación, muy versátil y voluble. Es ahí donde la formación y el aprendizaje se alza como bastión para hacer frente solventemente a esta situación que tanto preocupa y en donde el CEMCI, en el ámbito local, tiene un liderazgo indiscutible, un papel y una responsabilidad de máxima importancia, por lo que creo muy necesario apoyar esta institución, cuidarla y reconocerla aún más si cabe, porque además es única en España.

5. BIBLIOGRAFÍA

Para profundizar sobre esta materia destaco la siguiente bibliografía.

ARGILÉS MARÍN, José Manuel (coord.) *Hacia el aprendizaje más allá de la formación.* Instituto Nacional de la Administración Pública. 2023.

BELMONTE MARTÍNEZ, Isabel María. "Cambios y tendencias de la formación y el aprendizaje en las Administraciones públicas del siglo XIX". *Documentación Administrativa*, núm. 13/2024.

CASTAÑEDA, L. y ADELL, J. *Entornos personales de aprendizaje: claves para el ecosistema educativo en red*. Alcoy: Marfil, 2013.

CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio. "Claves para la definición de un Estatuto del directivo público profesional". *Documentación Administrativa,* núm. 7/2020.

GARCÍA-VILLANOVA ZURITA, Gustavo. *Reflexiones en torno a la figura del Directivo Público Local*. Granada: CEMCI, 2020.

GONZÁLEZ, J.C. y GUTIÉRREZ, M. *Formación innovadora: nuevos modelos para la formación en la Administración pública*. INAP, 2013.

HERNÁNDEZ DOMINGO, Rafael y GÓMEZ-FERRER BAYO, Luis. "La dirección publica profesional. El ¿papel? del Directivo Público en la Administración Local". *Cunal, Revista de Estudios Locales*, núm. 163/2013.

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, MENDIETA VILLORIA, Manuel y PALOMAR OLMEDA, Alberto. *La dirección publica profesional en España.* IVAP. 2009.

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. *El personal Directivo en la Administración local.* Colección Estudios de Relaciones Laborales, número 4. Diputación de Barcelona. 2009.

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. "La formación de los empleados públicos tras el EBEP: ¿cambio de paradigma?". *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 87/2010.

JIMENEZ ASENSIO, Rafael. *La dirección publica profesional en España: errores de concepto.* En: https://rafaeljimenezasensio.com/2018/01/28/la-direccion-publica-profesional-en-espana-errores-de-concepto/

LLAVADOR CISTERNES, Hilario. *Función directiva local. Régimen jurídico y delimitación de figuras afines.* Valencia: Tirant lo Blanch, 2022.

MAESE SECO, Luis. *El personal directivo público en España*. Madrid: La Ley, 2011.

MANZANA LAGUARDA, Rafael Salvador. "El personal directivo en las administraciones locales". *Revista jurídica Aranzadi,* núm. 857/2013.

MOHAMED VÁZQUEZ, Rashid. "La formación de los empleados públicos desde el punto de vista jurídico y organizacional. Dos perspectivas necesariamente entrelazadas". *Revista Vasca de Administracion Publica,* núm. 109/2017.

MURILLO-PEDROSA, Lourdes. "El aprendizaje en el puesto de trabajo y la gestión del conocimiento en la Administración pública catalana". *Documentación Administrativa*, núm. 13/2024.

NAVARRETE IBAÑEZ, Eva M. "Cuestiones actuales y desafíos en la formación del personal empleado público". *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 1/2020.

PARADA VÁZQUEZ, Ramón. *Derecho del Empleo Público*. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, 2007.

RAMIÓ MATAS, Carles. "El modelo directivo en las entidades locales". *Revista Internacional de Organizaciones*, núm. 1/2008.

Trabajo publicado bajo Licencia Creative Commons: Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual

RAMIÓ MATAS, Carles. "Dirección pública profesional en la Administración local: ¡Ya!". Blog de Espublico: https://www.administracionpublica.com/direccion-publica-profesional-en-la-administracion-local-ya-primera-parte/

RODRIGUEZ ARANA, Jaime. "La formación continua en España. Su papel en la mejora de las competencias y cualificaciones de los empleados públicos". *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 20/2002.

ROQUETA BUJ, Remedios. *Derecho del empleo público,* 4ª Edición. Valencia: Tirant lo Blanch, 2023.

SANCHEZ MORÓN, Miguel. *Derecho Administrativo. Parte General*. Tecnos, 2012.

SANCHEZ MORÓN, Miguel. *Régimen jurídico de la Función Pública*. Lex Nova, 2013.

SANCHEZ-SAUS LASERNA, Marta, SILVA ARDANUY, Francisco Manuel. "Formación de empleados público, desempeño y empleabilidad ante la racionalización de la Administración Pública". *Nuevas Políticas Públicas*, núm. 7/2012.

SERRANO PASCUAL, Antonio y TERUEL MELERO, Mª Pilar. *Las funciones directivas en las Entidades Locales*. Bayer Hermanos, 2000.

VILLORIA MENDIETA, Manuel. *Manual de Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Publicas.* Tecnos, 1997.

VILLORIA MENDIETA, Manuel. *La función directiva en las administraciones públicas. El planteamiento y la gestión estratégicos en el ámbito público. Las técnicas de dirección pública.* Junta de Comunidades de Castilla-La Marcha. Escuela de Administración regional, 2007.