

ÍNDICE

CAPÍTULO I

LA TEMPORALIDAD DEL EMPLEO PÚBLICO Y EL IMPACTO DE LA CLÁUSULA 5.ª DE LA DIRECTIVA 1999/70/CE SOBRE EL TRABAJO DE DURACIÓN DETERMINADA

- I. **La excesiva temporalidad como una disfunción organizativa de la administración**
- II. **Algunas causas que explican cómo se ha llegado a esta situación**
 1. Incumplimiento de normas y ausencia de una política estable de convocatorias periódicas y ágiles
 2. Falta de una adecuada cultura de planificación de los recursos humanos en la administración
 3. Incorrecta utilización de los instrumentos de ordenación de los puestos de trabajo y de los mecanismos para su provisión
 4. Causas de naturaleza económica que impiden llevar a cabo una política de dotación de las plantillas necesarias
 5. Las limitaciones presupuestarias a través de rigurosas tasas de reposición de efectivos
- III. **El impacto del Derecho Comunitario en el empleo precario. Un nuevo modelo basado en la protección y estabilidad del empleado público**
 1. La cláusula 5.ª de la directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada
 2. Los problemas de su falta de transposición en el derecho interno. La procrastinación del legislador
 3. La primacía del Derecho Comunitario y la falta de efecto directo de la cláusula: la posibilidad de elección del legislador conforme al interés público
 4. La interpretación del Tribunal de Justicia de la Unión Europea: la cláusula no exige forzosamente la conversión del interino en funcionario de carrera ni el pago de una indemnización
 5. Las orientaciones dadas al Estado Español por la Jurisprudencia Comunitaria para prevenir y sancionar los abusos de la temporalidad
 6. Sobre la necesidad de proteger también el interés general y los derechos de terceros en el acceso a la administración a la hora de transponer la cláusula
- IV. **La determinación de los supuestos que constituyen un “abuso” a efectos de la cláusula comunitaria. Su evolución jurisprudencial**
 1. La interpretación del concepto de “sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada”
 2. El nombramiento “único” ante el incumplimiento de las exigencias legales relativas a la cobertura de plazas vacantes
 3. La sustitución temporal del funcionario como una “razón objetiva” a los efectos del acuerdo marco
 4. Las perspectivas abiertas por el caso IMIDRA: son abusivas las interinidades que se prolongan más allá del plazo de ejecución de la oferta de empleo público
 5. Su traslación al ámbito funcional a través de la doctrina de los “nombramientos injustificadamente largos”
- V. **La aplicación en la Jurisdicción Social de la cláusula 5.ª del acuerdo marco al personal laboral de la administración**

1. La creación de la categoría conceptual del “personal indefinido no fijo” (PINF) como categoría distinta del “personal fijo”
2. La tardía y fragmentada transposición legal de la cláusula. La “anomia” del legislador
3. La proyección del PINF también al sector público institucional
4. La puesta en discusión de esta construcción doctrinal ante los casos de doble incumplimiento por parte de la administración de sus obligaciones legales (el abuso del propio PINF)
5. A vueltas con el debate sobre los efectos del abuso en la administración: ¿una cuestión constitucional o de mera legalidad ordinaria?
6. La incidencia de la reforma laboral: desaparición del PINF y reconducción de los efectos del abuso hacia el ámbito de lo público

VI. La respuesta integradora de la política social comunitaria y el marco constitucional dada por la jurisdicción contenciosa ante los abusos del interinaje funcional

1. La imposibilidad de convertir de forma automática al interino en funcionario de carrera por analogía con el derecho laboral
2. Tampoco el personal estatutario eventual de los servicios de salud puede convertirse en personal indefinido ni en personal interino
3. El acto administrativo del cese es anulable y, en consecuencia, subsiste la relación de empleo hasta que la administración cumpla con su deber legal
4. La protección del funcionario ha de armonizarse con las potestades autoorganizatorias de la administración. La declaración de una plaza como “estructural” excede de las previsiones comunitarias sobre los abusos
5. Cabe la posibilidad de reconocer un derecho indemnizatorio, pero solo dependiendo de las circunstancias singulares del caso
 - 5.1. No existe ningún derecho a indemnización por analogía con el Derecho Laboral. La técnica del “Espiguelo” entre normas de Derecho público y privado
 - 5.2. Tampoco existen indemnizaciones “punitivas” o de naturaleza sancionadora por comportamientos administrativos ilegales
 - 5.3. La indemnización solo concurrirá si se dan los requisitos generales de la responsabilidad patrimonial

VII. La tardía intervención del legislador

1. Del Real Decreto ley 14/2021, de 6 de julio, a la aprobación de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad
2. La resolución de la secretaría de estado de función pública de 1 de abril de 2022 con orientaciones para la estabilización
3. El contexto de la estabilización y sus riesgos

CAPÍTULO II

LAS MEDIDAS PARA LA REDUCCIÓN DE LA TASA DE TEMPORALIDAD: LOS PROCESOS DE ESTABILIZACIÓN DE PUESTOS ESTRUCTURALES

- I. **Planteamiento introductorio: la finalidad de consolidar y estabilizar el empleo público temporal como un fin legítimo de la administración**
- II. **El fracaso de la política de convocatoria sistemática de procedimientos selectivos para la cobertura de vacantes y los intentos de embridar la temporalidad**
- III. **El problema de la predeterminación del proceso selectivo a favor del personal en precario: se estabilizan plazas, no personas**
- IV. **El marco constitucional que habría de inspirar las políticas de estabilización a la luz de la doctrina constitucional**
 1. La imposibilidad de conversión automática de la relación temporal en estable e inamovible

2. El principio de eficacia de la actuación administrativa requiere contar también con empleados públicos eficaces (Art. 103.1 CE)
3. El principio de mérito y capacidad en los procesos de estabilización (Art. 103.2 CE)
4. El Derecho Fundamental a la igualdad como límite al trato de favor para el personal temporal (Art. 23.2 CE)
 - 4.1. Las circunstancias ciertamente excepcionales que consienten un trato diferente entre aspirantes. ¿concurren en este momento?
 - 4.2. Las denominadas “pruebas restringidas” y los procesos de estabilización
 - 4.3. La doctrina constitucional sobre “los servicios prestados” en la administración como mérito valorable en la fase de concurso
 - 4.3.1. Las reglas sobre la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas. El criterio de la “relevancia cuantitativa” del mérito
 - 4.3.2. La regla de que “la misma experiencia exige la misma valoración”, con independencia de la administración donde se adquiera. El problema del “contexto organizativo y funcional”
 - 4.3.3. El criterio del equilibrio de la puntuación del “aspirante damnificado” en la fase de oposición
 - 4.4. La escasa relevancia de los previos procesos de selección del personal temporal a la hora de satisfacer las exigencias derivadas del principio de igualdad

V. Las dificultades de la estabilización del empleo temporal: una pluralidad de procesos concurrentes con distinto régimen jurídico

1. Aun así, estos procesos son necesarios, pero no suficientes a efectos de la cláusula 5.ª del acuerdo marco
2. Los procesos de consolidación de empleo temporal del estatuto básico del empleado público
3. El problema de la potestad autoorganizatoria de la administración y la necesidad de armonizarla con la política social comunitaria
4. Los procedimientos de estabilización previstos en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 2017 y 2018 como respuesta a la Jurisprudencia Comunitaria
 - 4.1. La remisión a los métodos ordinarios de selección de cada administración: la oposición
 - 4.2. El carácter “esencial” de los plazos de ejecución de la oferta de empleo público y sus continuas prórrogas. Consecuencias jurídicas
 - 4.3. La solución de subsumir los procesos todavía no convocados en el nuevo procedimiento de estabilización del art. 2 de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre
 - 4.4. La posibilidad de revocar los procedimientos ya convocados ante el régimen más ventajoso de la nueva ley
5. El contexto de los nuevos procesos de estabilización de la Ley 20/2021
6. La adición de un tercer proceso de estabilización como medida complementaria para remediar la situación existente (el del art. 2 de la Ley 20/2021)
 - 6.1. Su compatibilidad con la promoción y movilidad interna
 - 6.2. La identificación de las plazas estructurales susceptibles de estabilización
 - 6.3. La ventaja para el personal temporal en el proceso selectivo. La utilización del concurso-oposición y la trampa del “baremo restringido”
 - 6.4. La oposición no eliminadora y los problemas que plantea
7. El proceso excepcional de estabilización por concurso para las plazas temporales de larga duración. Algunas críticas al modelo
 - 7.1. Plantea serias dudas de constitucionalidad, pues supone una preterición del derecho fundamental a la igualdad en el acceso a la administración

- 7.2. Generaliza un sistema que, por su propia naturaleza, debe ser excepcional
- 7.3. El sistema parece estar pensando en las personas, más que en los puestos de trabajo
- 7.4. Deja la determinación de los méritos a la total discrecionalidad de la administración. ¿caminamos hacia nuevos “baremos restringidos”?
- 7.5. El criterio de los cinco años de ocupación de las plazas no responde a ningún criterio sustantivo relevante que justifique el trato de favor y puede abocar a importantes procesos de movilidad funcional
8. La participación de las personas con discapacidad en los procesos de estabilización
9. El papel protagonista de los sindicatos y de la negociación colectiva en el diseño de los procesos. Su extensión a las convocatorias
10. Medidas para racionalizar y coordinar los distintos procesos de estabilización
11. La reducción de la temporalidad en la administración local. Especialidades y excepciones a las reglas básicas y programas mínimos para la selección del personal
12. La situación del personal temporal que no supere los procesos selectivos

CAPÍTULO III

MEDIDAS PARA LA PREVENCIÓN Y SANCIÓN DE LA TEMPORALIDAD ABUSIVA

- I. Introducción. Un intento de sistematización de la pléyade de medidas previstas por el legislador**
- II. Las políticas más directamente enfocadas a la prevención y disuasión de los abusos en el empleo temporal**
 1. Una correcta regulación de la figura del funcionario interino que refuerce y resalte su carácter temporal
 - 1.1. Su clásica naturaleza temporal y la flexibilidad que aporta a la organización administrativa
 - 1.2. La delimitación de los supuestos que habilitan para su nombramiento y los “plazos máximos de permanencia”
 - 1.2.1. El nombramiento por puesto vacante. La fijación de un plazo máximo de interinidad por vacante
 - 1.2.2. El nombramiento por sustitución, estrictamente por el tiempo que sea necesario
 - 1.2.3. El nombramiento del interino para realizar programas de carácter temporal
 - 1.2.4. El nombramiento de funcionarios interinos por exceso o acumulación de tareas
 - 1.3. La concreción de las causas para su cese
 2. La fijación de medidas de seguimiento e información sobre la temporalidad
 3. La promoción de criterios de actuación para evitar los abusos: códigos de buenas prácticas o de conducta
 4. La atribución directa de responsabilidades a la administración: su obligación de evitar irregularidades
- III. Las políticas dirigidas a la sanción de las irregularidades ya cometidas. Las consecuencias del abuso**
 1. La nulidad de la actuación administrativa que implique incumplimiento de los plazos máximos de permanencia como personal temporal
 - 1.1. El supuesto de hecho de la declaración de nulidad (actos, pactos, acuerdos y disposiciones reglamentarias)
 - 1.2. Los efectos de la nulidad para la administración y para el personal funcional interino

- 1.3. El contraste con la respuesta dada por la jurisdicción contenciosa a los abusos de la temporalidad: la anulabilidad del cese
2. La compensación económica como principal consecuencia del abuso. El abandono definitivo de la figura del “personal indefinido no fijo”
3. La exigencia de responsabilidades como principal medida disuasoria de eventuales incumplimientos. Propuestas para hacerla realmente efectiva
 - 3.1. Sus antecedentes: la disposición adicional trigésima cuarta de la ley de presupuestos generales del estado para 2017
 - 3.2. La limitación en el tiempo de la medida. Su dies a quo
 - 3.3. La identificación del sujeto responsable de la inadecuada utilización del personal temporal
 - 3.4. Análisis de los distintos tipos de responsabilidad que podrían resultar exigibles para el causante del abuso
 - 3.4.1. No es descartable una eventual responsabilidad penal, pero exclusivamente para las ilegalidades más severas y dolosas
 - 3.4.2. Algunos apuntes sobre la responsabilidad contable
 - 3.4.3. La responsabilidad disciplinaria (previa tipificación legal de la infracción)
 - 3.4.4. La responsabilidad patrimonial de las autoridades y empleados públicos prevista en el art. 36 de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público
 - A) En general, la escasa utilización de esta vía y las dificultades para exigirla
 - B) La dudosa aplicación de la acción de regreso, incluso ante la improbable “indemnización por daños” provocados por el abuso
 - C) La acción directa contra el funcionario o autoridad por el pago de una “compensación económica” al personal temporal afectado
 - D) El problema del dolo, culpa o negligencia grave del sujeto responsable
 - E) El procedimiento administrativo para su exigencia y la posición jurídica de la autoridad o personal responsable

BIBLIOGRAFÍA