



# **LA CONTRATACIÓN LABORAL TEMPORAL EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

**Grado en Relaciones Laborales y Recursos Humanos.  
Trabajo Final de Grado**

<b>Autora: Claudina Perdomo García</b>	<b>Tutor: Isaías González Gordillo</b> NOMBRE GONZALEZ GORDILLO ISAIAS - NIF  Firmado digitalmente por NOMBRE GONZALEZ GORDILLO ISAIAS - NIF Fecha: 2018.06.12 13:06:30 +01'00'
--	---

**Junio 2018**

## ÍNDICE

<b>Introducción.</b>	4
<b>1. La Formación del Empleo Público en España.</b>	6
<b>1.1 Consideraciones Generales.</b>	6
<b>1.2 Evolución del Empleo Público español.</b>	9
<i>1.2.1 De la Constitución de Cádiz 1812, al Estatuto de O'Donnell 1866.</i>	11
1.2.1.1 La Constitución de Cádiz, 1812.	11
1.2.1.2. Los Decretos de López Ballesteros.	12
1.2.1.3. Real Decreto de 18 de junio de 1852, El Estatuto de Bravo Murillo.	14
1.2.1.4. El Estatuto de O'Donnell 1866.	16
<i>1.2.2. Del Estatuto de Maura 1918, a la Reforma de la Función Pública Española 1963-1964.</i>	17
1.2.2.1 La Ley de Bases de 22 de julio de 1918 y su Reglamento de 7 de septiembre "El Estatuto de Maura".	17
1.2.2.2. La Dictadura de Primo de Rivera (1923-1931).	19
1.2.2.3. La Constitución de 1931.	20
1.2.2.4. La Dictadura de Franco.	21
1.2.2.5. La Reforma de la Función Pública Española 1963-1964.	23
<i>1.2.3. De la Constitución Española de 1978 al Decreto-Ley 3/2012 de Reforma del Mercado Laboral.</i>	25
1.2.3.1 La Constitución Española de 1978.	25
1.2.3.2 Ley Básica del Estatuto de los Trabajadores de 1980. Ley 8/1980 de 10 de marzo de 1980.	26

1.2.3.3 Ley 30/1984, de 2 de agosto de Medidas para la Reforma de la Función Pública.	27
1.2.3.4. El Estatuto Básico del empleado Público (Ley 7/2007, de 12 de abril) derogada por el Texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre).	28
1.2.3.5. <i>Decreto-ley 3/2012, de reforma del mercado laboral</i>	30
1.2.4. <i>Resumen.</i>	34
<b>2. La Administración Pública como empleadora.</b>	36
<b>2.1 Normas reguladoras de la contratación laboral en la Administración Pública.</b>	36
<b>2.2. Contratos temporales del artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores y Real Decreto 2720/2018.</b>	38
2.2.1 Contrato por obra y servicio determinado.	39
2.2.1.1 Contratos por obra o servicio determinado, vinculados a subvenciones de otras Administraciones Públicas.	41
2.2.2. Contrato eventual por razones de la producción.	44
2.2.3 Contrato de interinidad por sustitución y por vacante.	45
<b>3. La Contratación Laboral Temporal irregular en la Administración Pública: Evolución Jurisprudencial.</b>	47
<b>4. Conclusión.</b>	52
<b>5. Bibliografía.</b>	53

## INTRODUCCIÓN.

El acceso al empleo público, está presidido por los principios Constitucionales que establecen las pautas de esa selección, igualdad, mérito y capacidad.

Cuando una Administración pública, cuya razón de ser es proteger el interés general concreto que le está encomendado, se provee de personal para el desarrollo de su actividad y para el logro de sus fines, busca aquellos perfiles que mejor se adecuen a la consecución de sus objetivos, optimizando así el interés general encomendado.

La Administración Pública en su condición de empresario tiene la posibilidad de acudir a contratos temporales para cubrir determinadas necesidades de la prestación de los servicios públicos, sin embargo, esta contratación laboral debería ser residual y no lo es, principalmente en la administración local.

Atendiendo al Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, de enero de 2017, el personal al servicio de las Administraciones Públicas asciende a 2.523.167 efectivos, de los cuales el 60,19% es personal funcionario, el resto un 40%, 23,13% es personal laboral y el 16,68% se encuadra dentro de la categoría de otro personal (Personal eventual, interino, Personal funcionario de plazas no escalafonadas y otros).

Pero estas cifras en la administración local (Ayuntamientos, Cabildos, Diputaciones y otras entidades locales y sus organismos autónomos) y en concreto en los Ayuntamientos, se invierten, pasando a ser el personal laboral y otro personal el 62,31%, frente al 37,69 % del personal funcionario.

En cuanto al tipo de contratos que se hacen en la administración, la EPA indica que, en el último trimestre del año 2017, había tres millones de asalariados en el sector público, de estos más de 700.000 empleados públicos estaban contratados de forma temporal, lo que supone el 24,1% del total, es decir, uno de cada cuatro trabajadores públicos. El grueso de estos trabajadores temporales está formado por 315.700, con contratos de interinidad (cubre la

ausencia total o parcial de otro trabajador), 173.800 trabajadores con un contrato por obra y servicio, incluyendo solo los datos de aquellos trabajadores con un contrato superior a seis meses.

Por consiguiente, el hecho de que prácticamente más de un 60% de los empleados locales sean trabajadores temporales obliga a tener muy presente esta circunstancia, máxime cuando se da un segundo factor añadido y es que este porcentaje corresponde a todas las Corporaciones locales sin distinción, principalmente a los Ayuntamientos, donde la laboralización alcanza su mayor relevancia. Son empleados que están vinculados por contratos de trabajo temporales, generalmente eventuales o de obra o servicio determinado y en muchas ocasiones, son la principal fuente de conflictividad jurídica en los tribunales.

En este contexto se sitúa este trabajo cuya finalidad es entender cómo, cuándo y por qué las Administraciones Públicas han hecho uso o “abuso”, en el ámbito del empleo público, de las modalidades de contratación temporal del Derecho Laboral, así como las consecuencias para estas del uso irregular de este tipo de contratación.

Para ello he dividido el trabajo en tres capítulos. En el primer capítulo, se hace un análisis de la evolución de la Administración Pública en España, desde el siglo XIX hasta la actualidad, a través del estudio de aquellas reformas más significativas en materia de Función Pública.

En el segundo capítulo se hace un análisis de los contratos laborales temporales más utilizados por las Administraciones Públicas y la figura de esta como empresario, así como las irregularidades que se comenten en este tipo de contratos, principalmente en los de obra y servicio determinado.

En el último capítulo, analizo la evolución de la jurisprudencia entorno a las irregularidades cometidas por las Administraciones Públicas en su papel de empleadora sujeta a las normas del derecho laboral, en concreto del personal laboral indefinido no fijo.

# 1. LA FORMACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO EN ESPAÑA.

## 1.1. CONSIDERACIONES GENERALES.

Antes de adentrarnos en los avatares históricos de la contratación laboral temporal en la administración pública española, se hace necesario delimitar una serie de conceptos que estarán presentes a lo largo de este trabajo.

El primero de ellos es delimitar el ámbito del sector público, que recoge la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en su artículo 2.3, cuyo tenor literal es:

*Tienen la consideración de Administraciones Públicas la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local, así como los organismos públicos y cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas.*

El segundo de ellos es el concepto y clases de Empleados Públicos, que lo define en su artículo 8, 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 Empleo Público como (EBEP): “*Son empleados públicos quienes desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales*” y se clasifican en “*funcionarios de carrera, funcionarios interinos, personal laboral, ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal y personal eventual*”.

El mismo EBEP, define en su artículo 11.2:

*Es personal laboral el que, en virtud de contrato de trabajo formalizado por escrito, en cualquiera de las modalidades de contratación de personal previstas en la legislación laboral, presta servicios retribuidos por las Administraciones Públicas. En función de la duración del contrato éste podrá ser fijo, por tiempo indefinido o temporal.*

Por lo que nos encontramos en un mismo concepto, *empleados públicos*, dos regímenes jurídicos (laboral y administrativo) distintos, que tienen importantes matices que los diferencian:

a) La forma en la que se constituye la relación.

Ambas se inician de forma voluntaria por las partes, sin embargo, la relación laboral se produce mediante el contrato (al igual que en una empresa privada) y en la relación funcionarial se constituye mediante el doble mecanismo del nombramiento y la posterior toma de posesión.

b) Los mecanismos que los regulan.

A pesar de las normas estatales que existen en una relación funcionarial, son mínimas las posibilidades de negociación colectiva, en cambio, en la relación laboral la facultad de negociación colectiva y de contratación individual es mayor y las normas estatales son más limitadas.

c) El régimen jurídico de los derechos y obligaciones de las partes.

Las importantes diferencias que existen entre estos regímenes se ven reflejadas en sus respectivas legislaciones, ya sea en cuanto a la estructura retributiva, régimen de jornadas, horarios, movilidad funcional y geográfica, etc.

Además de estos conceptos, es preciso referenciar los dos modelos de función pública que tradicionalmente la doctrina ha agrupado en el sistema de carrera o cerrado y el sistema de puesto, o abierto, como señala Blanco Gaztañaga (2005).

a) El sistema cerrado o de carrera, que gira en torno al funcionario público, que es seleccionado a través de los procedimientos basados en los principios de mérito y capacidad para ocupar un amplio abanico de puestos dentro de la Administración. Prima la inamovilidad del funcionario, como garantía de una independencia frente al poder político y una continuidad del funcionamiento de

la administración, pero la contrapartida es la gran rigidez que impide al sector público adaptarse con facilidad a los cambios que se vayan produciendo.

La entrada del personal externo está limitada y se concede una gran importancia a la carrera administrativa.

El ejemplo más significativo de país con este modelo cerrado es Francia, aunque también lo podemos encontrar en Alemania, Italia o Portugal.

b) El sistema abierto o de empleo, gira alrededor del puesto de trabajo, es decir ya no se selecciona a una persona para el desempeño indeterminado de un puesto de trabajo, sino que se le recluta para desempeñar un puesto concreto.

Esta provisión puede efectuarse de manera indistinta entre los ya funcionarios o entre candidatos externos. Esta selección se fundamenta en competencias y aptitudes y no en las tradicionales oposiciones.

Este modelo otorga una enorme flexibilidad al sistema porque la inamovilidad no existe. En algunos países, como Nueva Zelanda, Reino Unido, Bélgica, Holanda y Dinamarca, incluso se ha eliminado este principio y el colectivo de los funcionarios, en muchos de ellos, ha pasado a regirse por el derecho laboral.

La Función Pública Española ha oscilado entre uno y otro modelo a lo largo de la historia, en los primeros Estatutos, como veremos en los epígrafes que siguen, se instauró un claro modelo cerrado, donde los empleados públicos estaban encuadrados en sistemas de categorías y clases y, a raíz de la Reforma de la Función Pública de 1964, es cuando se aprecia un leve cambio a un sistema abierto o de empleo. Pero en los momentos actuales y atendiendo a la descentralización funcional de las administraciones, no podemos hablar de un modelo definido puesto que, si por ejemplo tomamos la Administración General del Estado, esta presenta rasgos de modelos cerrados, acceso a través de cuerpos y si nos vamos a la Administración Local (Ayuntamientos)

domina realmente el modelo abierto, aunque se acceda a esta a través de cuerpos, escalas, especialidades o categorías.

## 1.2. EVOLUCIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO ESPAÑOL.

La Administración Pública y en este caso la Función Pública, “*creación del espíritu organizador del Hombre*” (López Rodo, 1963:29), está integrada en un contexto económico, social, político y cultural determinado que incide directamente en su evolución y es un reflejo de la sociedad en la que se desarrolla. Pero la influencia no solo es en una dirección, como señala López Rodo (1963), la función pública también realiza un intercambio con la sociedad en la que realiza su actividad y del resultado de este intercambio se configura la administración pública de un país.

Al comenzar el siglo XIX el tipo de Estado existente en España responde a las características de la monarquía absoluta. Todo el poder político corresponde nominalmente al monarca. La nobleza y la Iglesia eran propietarias de 2/3 partes de todas las tierras, percibían aún derechos señoriales y gozaban de una influencia político-social enorme. La centralización absolutista había anulado las instituciones medievales pero no había conseguido superar la fragmentación que les servía de base. La burguesía estaba en España marginada del poder político y apenas si tenía cierta fuerza en las grandes ciudades comerciales como Cádiz o Barcelona.

Tampoco la agricultura permitía una acumulación de capital notable. La mayor parte de la tierra continuaba fuera del comercio y a menudo estaba sin cultivar o mal cultivada.

Por lo tanto, el contexto en el que se inicia la denominada Administración moderna en España se caracteriza por tener una economía poco industrializada, cuya base económica es la agricultura, un alto índice de analfabetismo y escasez de empleo, es decir “*nuestra administración se asienta sobre una España campesina y pueblerina que económicamente se hallaba todavía en la etapa de sociedad tradicional*” (López Rodo, 1963:40).

Ante este panorama y *“la falta de actividades económicas propias de la pequeña burguesía en un país tan escasamente industrializado como España obligaba a numerosos componentes de este estrato social (a menudo al borde de la temida proletarización) a buscar acomodo en los empleos del estado”* (Albuera Guirnaldos, 1990:45).

Mientras que esto ocurría en los fueros internos de España, en nuestro entorno acontecía la Revolución Francesa (1789), que tuvo una gran influencia en la política española: el paso de una monarquía absolutista a una monarquía parlamentaria.

La invasión de España por Napoleón y su nombramiento como rey de España, provocó un alzamiento popular, la *“Guerra de la Independencia”*, apoyada por la nobleza y el clero con la intención de volver al antiguo régimen absolutista y con la oposición de los liberales e ilustrados que vieron la invasión como una oportunidad para terminar con este régimen absolutista e introducir mejoras y reformas para modernizar España y que terminaran con los privilegios abusivos de la Corona, la Iglesia y nobleza.

La Función Pública en este periodo estaba marcada por la influencia política, no pudiéndose separar la función pública de esta. Los empleos públicos se convirtieron en el pago del clientelismo de los políticos, generando uno de los vicios del siglo la *“empleomanía”*, que define José Ruiz León (1875) siguiendo a la Real Academia, como *“el afán con que se codicia un empleo público retribuido, tenga o no tenga el pretendiente méritos para obtenerlo y aptitud para servirlo”*.

El empleo público en el siglo XIX gozaba de una gran inestabilidad y su adquisición o pérdida se producía en función de la filiación política al gobierno. Cada cambio de gobierno implicaba *“el asalto a la función pública por los partidarios de vencedor”* (Garrido Falla, 1985:39).

Como señala Pérez Olea (1960) *“la primera característica que suelen presentar las reformas administrativas estructurales es la de un fuerte matiz político.”*

*Frecuentemente van asociadas a revoluciones y cambios en la forma de Estado o de gobierno del país y siempre están ligadas a una modificación sensible, cuando no brusca, de la orientación general de la política de los dirigentes”.*

Ante este panorama, las diversas Constituciones y Reformas que se produjeron a lo largo del siglo XIX y XX y que desarrollaré a continuación, buscaban separar la política de la Administración Pública, algunas se quedaron en meras intenciones sin aplicación debido a los vaivenes de la inestabilidad política, pero todas ellas contribuyeron y/o influyeron en la construcción de la Función Pública actual.

### **1.2.1 De la Constitución de Cádiz 1812, al Estatuto de O’Donnell 1866.**

#### *1.2.1.1 La Constitución de Cádiz, 1812.*

La Constitución de Cádiz será la primera constitución española que legislará sobre la separación de poderes del Estado, limitando los poderes del Rey y del Gobierno y, proporcionando cierta autonomía a la Administración Pública, aunque en ella no se regula directamente la Administración Pública ni a los funcionarios públicos.

Los liberales se mostraban contrarios al establecimiento de una función pública estable (Albuera Guiraldos,1990:2), puesto que esto no les permitiría la remoción libre de este personal, solamente establecieron en la Constitución de Cádiz la inamovilidad para los Jueces y Magistrados, como se señala en su artículo 252:

*Los magistrados y jueces no podrán ser depuestos de sus destinos, sean temporales o perpetuos, sino por causa legalmente probada y sentenciada; ni suspendidos, sino por acusación legalmente intentada.*

Tras la instauración de esta Constitución, se produjo una de las primeras y más importantes remociones de personal en las Administraciones Públicas, al ser cesados todos los servidores Públicos del denominado “*Rey Intruso*” (José

Bonaparte) (Albuera Guirnaldos, 1990:2), suponiendo la pérdida de trabajadores con experiencia y formación pues fueron cesados funcionarios públicos de todos los niveles de la Administración Pública.

#### *1.2.1.2. Los Decretos de López Ballesteros.*

En 1814 se produjo la derogación de la Constitución de Cádiz, mediante la aprobación del Decreto de 4 de mayo del mismo año, iniciándose otra vez una remoción del personal de las Administraciones Públicas, siendo cesados todos los funcionarios que habían ejercido su actividad durante este periodo. Como ya se señaló, la Burocracia era considerada como un patrimonio político del Gobierno y era administrada con plena libertad atendiendo a criterios de rentabilidad política.

Esta situación supo apreciarla con toda nitidez el nuevo Ministro de Hacienda de Fernando VII, el político y economista Don Luis López Ballesteros y Varela que, al poco tiempo de tomar posesión de su cargo el 3 de diciembre de 1823, comenzó a adoptar una serie de medidas de enorme calado institucional, como la separación de la recaudación y administración de las Rentas del Estado de su distribución (Real Decreto de 18 de diciembre de 1823), pues fue el primero en darse cuenta de la triste y anárquica situación de los funcionarios públicos.

Con Ballesteros se produce el primer atisbo de regulación del empleo público en España, con la Real Orden de 19 de agosto de 1825, el Real Decreto de 7 de febrero de 1827 y el Real Decreto de 2 de abril de 1828.

En concreto:

- La Real Orden de 19 de agosto de 1825, Para que no sean admitidos en los empleos de Real Hacienda los individuos que no tengan las circunstancias que se previenen; ni sean ascendidos los que ya lo estén, sin los requisitos que se señalan («Gaceta de Madrid», núm. 106, de 1 de septiembre).

En su artículo 1 señala lo que se atisban como los primeros intentos de instaurar los principios de mérito y capacidad, así como las primeras normas que establecen las condiciones de acceso a la función pública, señalando que:

*No se admitirá en lo sucesivo instancia alguna á destino de Real Hacienda sin que el aspirante acompañe á ella los documentos que justifiquen legalmente su edad y servicios, y la calificación de hallarse con la aptitud necesaria para desempeñar el que pretende.*

- El Real Decreto de 7 de febrero de 1827, Sobre la carrera civil de los empleados de la real hacienda.

Puede considerarse como la primera disposición general sobre funcionarios. En ella se sustituyen el sistema de puestos de trabajo por el de categorías, que suponen las bases del modelo de función pública de carrera. Señala en su primer artículo:

*Siendo mi soberana voluntad que los Empleados de la carrera civil de mi Real Hacienda tengan clases conocidas, como sucede en las demás del Estado, y con arreglo a ellas se determinarán los sueldos y distintivos que cada uno ha de tener en lo sucesivo, y el orden de ascensos.*

En base a este artículo se establece la división de los empleados públicos en cuatro clases y dentro de las mismas las subclases y diferenciando a los llamados “*Subalternos de la Real Hacienda*”. Estos no tendrán la calificación de funcionarios públicos al establecerse su diferenciación en el artículo 9, en el que se indica específicamente que, “*Además de las cuatro clases que quedan expresada habrá otra que se titulará Subalternos de la Real Hacienda, en la cual se comprenderán los Escribientes y Meritorios de las oficinas de todas clases, los Tercenistas, Verederos, Estanqueros, Tolderos...*”, eran todos aquellos que con diferentes denominaciones solo prestaban un servicio material, es decir, obreros destinados a cubrir puestos y actividades manuales, de baja

cualificación y que se diferenciaban del resto del personal del ministerio, no considerándose trabajadores de la Función Pública, estando su nombramiento regulado en el artículo 10 y su nombramiento era competencia de las Direcciones o Autoridades superiores.

Quizás esta clase de subalternos sin cualificación y destinado a trabajos manuales sea el antecedente inmediato de lo que posteriormente sería el personal laboral de la administración.

- Por último, pero no por ello menos importante, sino todo lo contrario, el Real Decreto de 3 de abril de 1828, sobre el Nuevo Arreglo de Empleados, el que se presenta como primer estatuto histórico de los empleados de la Administración del Estado, puesto que constituye el primer intento de establecimiento de unas reglas ciertas y uniformes aplicables a los sueldos de los funcionarios y articula un sistema aplicable, aunque solo en la vertiente retributiva (Jiménez Asencio, 1989: 58).

La reforma impulsada por López Ballesteros supuso un intento de profesionalización de la Función Pública, lo que no consiguió y aunque no pueda ser considerada como un auténtico Estatuto de los funcionarios públicos al limitarse solo a los que prestaban servicios en el Ministerio de Hacienda, tuvo una enorme influencia en las normas posteriores, siendo sus postulados asumidos, prácticamente en su totalidad, en el Estatuto de Bravo Murillo de 1852 (Muñoz Llinás, 2013: 601).

#### *1.2.1.3. Real Decreto de 18 de junio de 1852, El Estatuto de Bravo Murillo.*

Bravo Murillo al igual que López Ballesteros lo que intentaban era reducir la injerencia de los políticos en la Administración Pública, pues la práctica normal del partido vencedor en las elecciones era, como he señalado anteriormente, el asalto a la Función Pública, lo que derivaba en una administración pública poco profesional, corrupta y fuertemente ideologizada, donde la técnica del *spoils system* estaba extendida.

Su idea inicial fue la elaboración de una ley de mayor generalidad que estableciera las bases de la Función Pública, regulando aspectos relativos al acceso al empleo público, a la inamovilidad, los ascensos, etc., de manera que se constituyera un auténtico Reglamento orgánico del cuerpo general de la Administración que fortaleciera a la propia Administración.

Al Igual que Ballesteros hace una división de los empleados de la Administración en cinco categorías, señaladas en su artículo primero; Jefes Superiores, Jefes de Administración, Jefes de Negociado, Oficiales y Aspirantes a Oficial. Variando el acceso y la promoción en cada una de ellas, si bien siempre están presentes los principios de mérito y capacidad. Igualmente se mantuvo que el personal subalterno no tendría carácter de empleado público, siendo nombrado por su “Jefe” (art. 11 Real decreto de 18 de junio de 1852), es decir nombrado mediante influencias o favores.

De los aspectos que más se han destacado de la regulación impulsada por Bravo Murillo fue la de constituir el origen de los futuros Cuerpos de funcionarios y la de dividir estos entre Cuerpos Generales y Cuerpos Especiales.

En el Real Decreto no se menciona explícitamente la inamovilidad del cargo, aunque implícitamente esta norma buscaba como resultado imponer requisitos y condiciones para realizar los nombramientos basados en el mérito, con el interés de garantizar la permanencia en el servicio y construir una Administración Pública independiente de los avatares políticos.

Siendo este uno de los requisitos esenciales de la carrera administrativa, podremos añadir que esta no se diseñó de acuerdo con un modelo razonable hasta el Estatuto de 1918. Siendo presidente del Gobierno Don Antonio Maura, se remitió a las Cortes el proyecto de Ley que habría de convertirse en la Ley de bases acerca de la condición de los funcionarios de la Administración Civil del Estado, de 22 de julio de 1918; desarrollada después en el reglamento que aprobó el Real Decreto de 7 de septiembre del propio 1918 y que sentó los

principios de nuestro sistema funcional al establecer la inamovilidad en la condición de funcionario (Blanco Gaztañaga, 2005).

Aunque antes del Estatuto de Maura (1918), está el Estatuto de O'Donnell, que será el primero en intentar instaurar la inamovilidad de los empleados públicos.

#### 1.2.1.4. El Estatuto de O'Donnell 1866.

Es uno de los estatutos más desconocidos pero que nace con una vocación de satisfacer las demandas de la opinión pública de la época, que buscaba limitar el clientelismo de los políticos y eliminar las arbitrariedades existentes en la Administración. Época de predominio de espoliaciones en el empleo que quedaba a merced del partido vencedor en las elecciones o de la facción que dentro de cada uno se hubiera alzado con el poder (Muñoz Llinás, 2013:608).

La reforma de O'Donnell está conformada por dos normas: la Ley de 25 de junio de 1864, que establecía las reglas para el ingreso y ascenso en las carreras civiles de la Administración Pública y el Real Decreto de 4 de marzo de 1866, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de las carreras civiles de la Administración del Estado. La segunda de estas normas es, propiamente, la que se ha conocido como el *Estatuto de O'Donnell*.

El acceso a la condición de funcionario se inspira en la consolidación de los principios de mérito y capacidad y, como consecuencia, el fortalecimiento de la estabilidad de los funcionarios. Ambos elementos tenían como objetivo, no solo favorecer el servicio y la buena marcha de los negocios administrativos sino, también, defender al Gobierno de las veleidades políticas al no poder realizar nombramientos y separaciones arbitrarias (Muñoz Llinás, 2013:608).

La inamovilidad constituye la verdadera innovación de este Estatuto. Los artículos 50, 51 y 52 del Real Decreto de 1866 consagraban la estabilidad en el empleo para aquellos empleados públicos que justificaran en cierto número de años "*su celo, su laboriosidad y su honradez*", si bien seguiría operando la regla de la discrecionalidad ministerial para algunos supuestos.

La agitada realidad política y social que acompañaron estas reformas del XIX nunca favorecieron el alcance de un modelo que sirviera de base al conjunto del empleo público, tal y como hemos visto. Hubo que esperar más de cuatro décadas, desde la última reforma significativa, a que Antonio Maura y Montaner impulsará en 1918 la Ley de Bases acerca de la condición de los funcionarios de la Administración Civil del Estado, denominada, popularmente, como “*Estatuto de Maura*” que tuvo una vigencia de casi 50 años.

### **1.2.2. Del Estatuto de Maura 1918, a la Reforma de la Función Pública Española 1963-1964.**

#### *1.2.2.1 La Ley de Bases de 22 de julio de 1918 y su Reglamento de 7 de septiembre “El Estatuto de Maura”.*

La Ley de Bases de 22 de julio de 1918, fue desarrollada por el Real Decreto de 7 de septiembre de 1918 y lo más novedoso de este Estatuto es que por primera vez una Ley aprueba la inamovilidad en el cargo de los funcionarios como uno de los derechos fundamentales y garantías.

En la base 5ª de la Ley se lee:

*Los funcionarios técnicos y auxiliares no podrán ser declarados cesantes sino en virtud de expediente gubernativo, instruido con audiencia del interesado, por faltas graves de moralidad, desobediencia o reiterada negligencia en el cumplimiento de los deberes del cargo.*

*Por conveniencia del servicio podrá el Consejo de Ministros acordar discrecionalmente la cesantía o separación de cualquier funcionario o auxiliar, publicando su resolución en la Gaceta y dando cuenta a las Cortes de la medida adoptada. La vacante que en este caso resulte deberá ser provista fuera de turno por rigurosa antigüedad. Los Reglamentos determinarán la forma en que en este caso excepcional será oído el interesado por el Consejo de Ministros o por el Ministro del Ramo respectivo, en trámite sumario.*

*Contra la resolución ministerial que decrete la cesantía o la separación, podrá interponerse recurso contencioso-administrativo dentro de los requisitos y reglas generales de competencia por razón de la materia establecidos por la ley de 22 de junio de 1894.*

Se establece la regulación de los Temporeros y de los subalternos en las Disposiciones especiales 3ª y 4ª. Los temporeros eran aquel personal que percibía un salario como tal, realizaba un trabajo de oficina vinculados a los cuerpos facultativos o especiales pero no tenían nombramiento para la realización de servicios eventuales, por lo que el estatuto contempla el ingreso de este personal previo examen de aptitud y para aquellos que tengan más de cinco años de antigüedad en el servicio y tengan título académico estarán dispensados de este trámite y se les considerará incluidos en la escala de Auxiliar.

*En relación a los subalternos “autorizan a los Ministerios para que con respeto y observancia de lo mandado en favor de licenciados militares, formen plantillas y escalafones del personal subalterno, y reglamenten su ingreso, su ascenso y sus haberes, no bajando éstos de 1.250 pesetas en la clase inferior.”.*

Por lo tanto, la temporalidad desaparece con este Estatuto, dando paso a la consolidación de la oposición como forma de ingreso, estableciendo en su artículo 12 la forma en que debían realizarse las oposiciones de acceso a la Función Pública, establecidas en las bases 2 y 3 de la Ley de 22 de julio de 1918, así mismo también se regularon los requisitos que se debían cumplir para las diferentes convocatorias en función de la clase a la que se aspirara. Señalando la disposición especial 4ª en su último párrafo que “*Se reputará nulo para todos los efectos cualquier nombramiento de fecha posterior a la publicación de esta ley*”.

El Estatuto de Maura estuvo vigente hasta que fue aprobado el Decreto de 315/1964 de 7 de febrero, medio siglo. Esta norma supuso un progreso importante en cuanto a la estructuración de la Función Pública, suscitando mejoras en las condiciones laborales de los funcionarios públicos y

restringiendo considerablemente la intrusión de los políticos en la Función Pública, aunque esta duración no fue síntoma de su importancia, porque tuvo escasa repercusión. (Muñoz Llinás, 2013:615).

#### 1.2.2.2. La Dictadura de Primo de Rivera (1923-1931).

En 1923 se produce el levantamiento militar del General Primo de Rivera, con el apoyo del Rey Alfonso XIII, la Nobleza, la Burguesía y el Ejército (Montoya Melgar, 1980:34).

Ante la crisis política y la fuerte conflictividad social en la España del Siglo XX, caracterizada por tener una economía atrasada y una sociedad rural típica de una economía basada en el sector agrario.

En este contexto, el Gobierno tratará de resolver los problemas de conflictividad social. Para ello, una de las medidas adoptadas por el Estado fue la supresión de las organizaciones de patronos y sindicatos, creando por un Decreto Ley de 26 de noviembre de 1926, la Organización Corporativa Nacional formada por Comités Paritarios, (misma proporción de patronos y obreros), integrados por sectores moderados del movimiento obrero. Se encargaban de aprobar y elaborar leyes reguladoras sobre las condiciones laborales y de resolver los conflictos entre la patronal y los obreros.

Uno de los aspectos importantes de este periodo y al objeto de reducir la conflictividad social existente, fue la publicación del Código del Trabajo en 1926, suponiendo la recopilación de la normativa laboral existente hasta este momento y de acuerdo con su Exposición de Motivos. Se consideró como punto de partida del nacimiento del Derecho Laboral español, puesto que codificaba por primera vez las diversas fuentes del derecho social y obrero español. (Código del Trabajo, 1926).

El código como se señala en la Exposición de Motivos *“no abarca todo el derecho del trabajo: es, por lo tanto, parcial, como sus congéneres; como ellos, elige, para el comienzo de la unificación, los puntos que, en los vastos*

dominios de una reglamentación tan profusa y oscilante, ofrecen mayor peculiaridad a su particular idiosincrasia, más estabilidad, utilidad y madurez mayores”, abarcando solo cuatro grandes temas: el contrato de trabajo, contrato de aprendizaje, los accidentes de trabajo y los tribunales industriales.

En relación al Contrato de trabajo, este Código, “evidencia la inclinación del legislador por el contrato temporal frente al contrato de duración indefinida, pues a falta de consignación expresa el contrato de trabajo se reputaba de duración determinada” (Aguilera Izquierdo, 2001).

En lo que respecta a la Función Pública, se aprobó la Orden de 17 de septiembre de 1923, en cuyo preámbulo, señala:

*Es notorio que a las normas contenidas en las expresadas ordenaciones y en las Reales órdenes de 17 de Septiembre y de 26 de Octubre del propio año, referentes al horario, puntualidad y asistencia a oficinas, no se presta actualmente el acatamiento debido, originando perturbaciones en los servicios públicos y los daños consiguientes a los intereses del país.*

Por lo que el objeto de esta orden es “imponer” orden en la Administración Pública más que resolver los problemas de los empleados públicos, tanto es así que la falta de asistencia a la oficina podía conllevar la cesantía o separación definitiva del servicio (art.1), en la misma orden se prohíbe el ingreso de nuevos funcionarios (Art. Adicional) y se fomenta la amortización de las vacantes existente.

### 1.2.2.3. La Constitución de 1931.

La Constitución de 1931 se enmarca en la II República (1931-1936).

Con ella se abre el acceso a la función pública de todos los españoles, tal y como señala su artículo 40, “*Todos los españoles, sin distinción de sexo, son admisibles a los empleos y cargos públicos según su mérito y capacidad, salvo las incompatibilidades que las leyes señalen*”.

Igualmente, se regularon aspectos tan importantes como el derecho a la inamovilidad de los funcionarios públicos (art. 41), garantizando esta mediante la constitución y la separación solo tendrá causas justificadas mediante previsión en Ley y “no se podrá molestar ni perseguir a ningún Funcionario Público por sus opiniones políticas, sociales o religiosas” (art.41).

A pesar de las buenas intenciones que la Constitución del 31 tenía respecto a los empleados públicos, no se llegó a desarrollar este Estatuto, porque España se sumerge en una terrible guerra.

#### 1.2.2.4. La Dictadura de Franco.

El 18 de julio de 1936 se produjo un golpe de estado en España, lo que provocó una Guerra Civil que duró tres años y que tuvo como resultado la instauración de un régimen autoritario que finalizó con la muerte del dictador en el año 1975.

La Ley de 10 de febrero de 1939 de “Responsabilidades Políticas”, supuso un retroceso en toda la administración pública y una “purga” en los funcionarios públicos, señalando en su primer párrafo que:

*El Gobierno consciente de los deberes que le incumben respecto a la reconstrucción espiritual y material de nuestra patria, considera llegados el momento de dictar una Ley de Responsabilidades Políticas, que sirva para liquidar las culpas de este orden contraídas por quienes contribuyeron con actos u omisiones graves a forjar la subversión roja, a mantenerla viva durante más de dos años a entorpecer el triunfo, providencial e históricamente ineludible del Movimiento Nacional.*

La ley 2 de marzo de 1939 de solo tres artículos, deja en suspenso la inamovilidad, “en cuanto a destinos, cargos y puestos de los funcionarios de la Administración Civil del Estado”.

Por lo tanto, los funcionarios públicos sufrieron una vez más los avatares políticos, puesto que con esta Ley se dio base legal para que todos aquellos

funcionarios afines a la República fueran destituidos y fueran sustituidos por las burocracias afines al régimen, una vez más la técnica del *spoil system*.

En las Administraciones Públicas durante este régimen podemos diferenciar dos etapas: la primera, que va de 1939 hasta aproximadamente 1950, donde esta es dirigida por el personal afín al régimen y una segunda etapa a partir de la década de los cincuenta donde se produce una flexibilidad en la administración y se permite el acceso a los ciudadanos.

Prueba de ello es la Ley del Fuero de los Españoles de 1945, que señala en su artículo 11 que *“todos los españoles podrán desempeñar cargos y funciones públicas según su mérito y capacidad”*. Regulando la Ley de 17 de julio de 1947, que modifica la ley de 25 de agosto de 1939, sobre provisión de plazas de la Administración del Estado, la forma de acceso a la Administración, estableciendo como forma de ingreso a la Administración Civil del Estado la oposición.

En la década de final de los 50 principios de los 60 se produce una apertura del régimen auspiciada, entre otros motivos, por la crisis económica en la que estaba sumida España. Esta apertura llevo aparejada una reforma de la Administración Pública, iniciándose con el Decreto 1815/1960, de 21 de septiembre, por el que se dispone la formación de un censo del personal de la Administración Pública. Este Decreto, tal y como señala su introducción, lo que pretende es realizar un estudio de los problemas que presentaba el personal de la Administración. En su artículo tercero realiza una clasificación del personal, en concreto:

*Grupo primero (A) -Personal que desempeñe con título de propiedad y carácter de permanencia una plaza fija con dotación en los presupuestos correspondientes y pertenecientes a un cuerpo o plantilla: Personal en Propiedad.*

*Grupo segundo (B)-personal que desempeña sin título de propiedad ni carácter permanente una plaza fija con dotación en los presupuestos*

*correspondientes y pertenecientes a un cuerpo o plantilla: Personal Interino.*

*Grupo tercero (C) -personal eventual no sometido a la Ley de Contrato de Trabajo, que desempeñe su función sin título de propiedad ni carácter de permanencia y que no ocupe plaza con dotación presupuestaria perteneciente a un cuerpo o plantilla: Personal eventual.*

*Grupo cuarto (D)-Personal fijo o de plantilla al que le sea aplicable alguna reglamentación de trabajo de carácter general o especial, quedando expresamente excluido el personal obrero que tenga carácter transitorio u ocasional.*

Esta clasificación se ha mantenido casi invariable hasta el Estatuto Básico del Empleado Público de 2007.

Este proceso de apertura y las nuevas necesidades sociales, grosso modo, conllevaron a la Reforma de la Administración Pública con el fin de adaptarla a las necesidades de la nueva realidad social que estaba emergiendo y hacerla más competente y eficiente, aspecto este reflejado en el Título I apartado dos de la Ley 109/1963 de 23 de julio, de Bases de los Funcionarios Públicos del Estado,

*La modernización de las estructuras y de las actuaciones halla su culminación en el perfeccionamiento del régimen aplicable a los funcionarios públicos, elemento humano que presta su aliento y su impulso creador a la gran empresa estatal. La clave de la eficacia de la Administración radica fundamentalmente en la calidad de quienes la sirven y en el acertado régimen de personal que tenga establecido.*

#### 1.2.2.5. La Reforma de la Función Pública Española 1963-1964.

La Ley de Bases se aprobó en el año 1963, el legislador se basó para su desarrollo en el Estatuto de Bravo Murillo de 1852 y en el de Maura de 1818, como especifica en la Exposición de Motivos.

Por Decreto 315/1964, de 7 de febrero, se aprobó el Texto Articulado de esta Ley de Bases de los Funcionarios Civiles del Estado. La Ley apostó por la unificación de los Cuerpos Generales de la Administración para hacer la estructura de la Función Pública más ágil y sencilla a la vez que más eficaz en la selección y actuación de los funcionarios.

Pero, respecto a este estudio, la innovación más importante que presenta esta Ley es la estructuración que realizó entre funcionarios de carrera y de empleo, es decir, que por primera vez se va a permitir en la Función Pública la apertura a la contratación laboral, definiendo en su Base XI la figura del Funcionario de Empleo, como aquellos que, *“podrán ser nombrados y separados libremente sin más requisitos que los establecidos en su caso por disposiciones especiales”*. Así como la figura de contratado en régimen de Derecho Administrativo, funcionarios interinos y eventuales.

Señala la Ley que la contratación de este personal es excepcional y que su contratación solo obedece a razones de urgencia *“exigidas por las circunstancias”* en la que no sea posible seguir el procedimiento legalmente establecido para la ocupación del puesto por un funcionario de carrera.

El Decreto 1742/1966, de 30 de junio, por el que se regula la contratación de personal por la Administración Civil del Estado, recuerda en su exposición de motivos la excepcionalidad de estos contratos y solo *“para tareas concretas y específicas al carácter extraordinario o de urgencia y los de colaboración temporal a las exigencias y circunstancias especiales determinantes de que la función no pudiera ser atendida por Funcionarios de carrera, poniendo con ello de relieve que la causa de la contratación ha de ser el motivo de su cese y que, por lo tanto, éste ha de producirse cuando el trabajo específico y concreto se haya concluido o cuando las exigencias y circunstancias especiales que dieron lugar a los contratos de colaboración temporal hubiesen desaparecido”*.

Sin embargo, la excepcionalidad se convirtió en la regla en la contratación de este personal, el motivo quizás era dar respuesta de forma urgente a las nuevas necesidades de la sociedad, como comentamos anteriormente.

Por lo tanto, esta Ley se considera el punto de partida de Flexibilización de la Función Pública y el de la aparición del sistema dual dentro de la misma, es decir la confluencia de dos regímenes jurídicos distintos, uno de Derecho Público y otro de Derecho laboral, dando origen a numerosos problemas que han llegado hasta nuestros días.

Supuso el inicio de la laboralización de la Función Pública y de la desvirtuación del sistema funcionarial al no tener como base en la selección del personal que presta servicios en la Función Pública los principios de mérito y capacidad.

Esta nueva forma de contratación temporal no contemplaba limitación ni requisito alguno para su utilización, dejando tal posibilidad a la discrecionalidad de la contratación al Órgano competente para ello. Por lo que se volvía a dejar una puerta abierta, como hemos visto en el S. XIX, donde lo que primaba era el uso clientelar que los políticos hacían con los puestos de la Función Pública.

### **1.2.3. De La Constitución Española de 1978, al Decreto-ley 3/2012, de reforma del mercado laboral.**

#### *1.2.3.1 La Constitución Española de 1978.*

Norma suprema del ordenamiento jurídico español, aprobada por los Cortes Generales el 31 de octubre de 1978 y que supuso en nuestro ámbito la democratización de las relaciones laborales con la inclusión de derechos como el derecho al trabajo y de protección de aquellos trabajadores que pierdan el mismo, ordenando a los poderes públicos a alcanzar el pleno empleo y dotando así mismo a los trabajadores de herramientas para la defensa de sus derechos e intereses.

La Constitución no contempla un modelo de Función Pública, no define el tipo de personal que debe existir en ella, dejando libertad al legislador para que construya la Función Pública que mejor se adapte a las necesidades de cada momento, estableciendo la reserva de Ley como límite para la regulación de

determinadas cuestiones, como son los derechos y libertades de los Funcionarios Públicos.

La Constitución sí establece el contenido mínimo que debe tener el Estatuto y que regirá las relaciones entre la administración y sus trabajadores, contemplando además derechos a los funcionarios públicos que hasta ese momento se consideraban exclusivos del ámbito del Derecho Laboral como son, entre otros, el derecho de huelga, derecho de sindicación, etc.

Igualmente eleva a derecho fundamental el principio de “igualdad” en el acceso a las funciones y cargos públicos, siendo este principio susceptible de amparo ante cualquier violación del mismo.

Antes de la Ley de medidas para la Reforma de la Función Pública en 1982, se hace necesario realizar un breve análisis de la Ley Básica del Estatuto de los Trabajadores de 1980 y la repercusión que tuvo para la implantación de la contratación laboral temporal en la Administración Pública.

#### *1.2.3.2 Ley Básica del Estatuto de los Trabajadores de 1980. Ley 8/1980 de 10 de marzo de 1980.*

En el Estatuto de los trabajadores de 1980, podemos destacar el artículo 15.1 donde se expone que el contrato de trabajo se “*presume concertado por tiempo indefinido*”, como norma general, aunque “*no obstante podrán celebrarse contratos de trabajo de duración determinada*”. Estos contratos, continua el artículo, podrán celebrarse para la realización de una Obra o Servicio determinado, por Circunstancias del Mercado, con una duración máxima de seis meses en un periodo de doce meses, en el supuesto de acumulación de tareas, exceso de pedidos y razones de temporada en este tipo de contrato se debe especificar la causa en el contrato de trabajo y el contrato de trabajo de sustitución de trabajadores, con derecho a reserva de puesto de trabajo, especificando nombre y causa de la sustitución.

Este artículo, también incluye la garantía de que los derechos y deberes de los trabajadores con un contrato de duración determinada serán los mismos que para un trabajador con un contrato de duración indefinida.

Igualmente, se señala en el mismo artículo 15.3, que aquellos contratos temporales en fraude de ley se presumirán indefinidos.

Son varios los decretos que se desarrollaron en estos años con el fin de flexibilizar las relaciones laborales a través de la contratación laboral temporal, como medida de fomento de creación de empleo, al objeto de disminuir las tasas de desempleo de la época, sobre todo las de 1982 que se situaron en el 16,6% en España.

La reforma del Estatuto de los trabajadores por la Ley 30/1982 permitió la utilización de la contratación laboral temporal en la Administración Pública sin limitación alguna. Esta apertura hacia la posibilidad de cobertura de plazas aportaba, al igual que en la empresa privada, una mayor flexibilidad de los mecanismos de entrada por un lado y de salida por otro, convirtiéndose en la panacea de todos los problemas de la Función Pública en ese momento.

#### *1.2.3.3 Ley 30/1984, de 2 de agosto de Medidas para la Reforma de la Función Pública.*

Lo más destacado para nuestro ámbito de estudio de esta norma fue el impulso a la contratación laboral temporal en la Administración Pública mediante la diferenciación de tareas que pueden ser desarrolladas por este personal. El artículo 15 y la disposición adicional cuarta fueron la puerta de entrada, señalando esta última que los contratos laborales no se regirán a partir de la entrada en vigor de esta ley por el derecho administrativo.

Esta ley supuso continuar en el camino de la reforma de 1964, la laboralización de la Función Pública, que no solo se manifiesta en la incorporación de personal laboral a la administración, sino también en la adopción del régimen

estatutario de instituciones típicas y exclusivas del derecho laboral, tales como la huelga, la negociación colectiva y el derecho de sindicación.

En relación a la selección del personal laboral, señala el artículo 19 que será 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, utilizando como herramienta de acceso, la Oferta de Empleo Público.

Pero para cubrir las necesidades urgentes e inaplazables que no pudieran ser cubiertas por personal laboral fijo, se podía contratar a personal laboral temporal, posibilidad esta que relajó los requisitos necesarios para la incorporación de personal Laboral a la Administración Pública.

Esta ley dio un gran respaldo a la contratación laboral temporal en las Administraciones Públicas. Lo perjudicial no fue la contratación laboral temporal por sí misma dentro de las Administraciones Públicas, sino el proceso de laboralización motivado por la búsqueda de flexibilizar las relaciones laborales dentro de la misma. Esta flexibilización ha producido una ruptura de los principios de mérito y capacidad, al permitir la incorporación de personal laboral de forma discrecional, sin haber realizado ningún proceso de selección, volviendo a lo que he denominado a lo largo de este capítulo como el clientelismo político, donde los puestos de trabajo son el botín.

*1.2.3.4. El Estatuto Básico del empleado Público (Ley 7/2007, de 12 de abril) derogada por el Texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre).*

La promulgación de la Ley 7/2007, de 12 de abril (BOE del 13) por la que se aprobó el Estatuto Básico del Empleado Público (en lo sucesivo, EBEP) puso fin en su mayor parte a casi veintitrés años de vigencia de la Ley de Medidas de Reforma de la Función Pública de 1984, una ley pretendidamente parcial, pero de profundo impacto en nuestro modelo de empleo público, como hemos

visto. Igualmente, el nuevo texto legal deroga también en su mayor parte la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964.

Las novedades que introdujo el EBEP, fueron entre otras el uso del término “empleado público”, con el objeto de unificar y dar un enfoque global de los trabajadores que integran la Función Pública al incluir a los funcionarios en sus variantes de carrera, interinos o eventuales y al personal laboral en su modalidad de fijo o temporal, sustituyendo el termino general de “funcionario público” que utilizaba la Ley de Funcionarios Públicos del Estado de 1964. Aunque este término fue utilizado en algunas de las normas aprobadas en el siglo XIX, como el Estatuto de Bravo Murillo (1852), por ello no es tan peculiar en cuanto al término, pero sí en lo referente al personal que engloba en el mismo.

Es evidente que con este término también intentó aunar el régimen jurídico que regule las relaciones laborales del personal que presta sus servicios en la Administración Pública, al menos en lo referente a los requisitos para la adquisición de empleado público, sus derechos y deberes, régimen de incompatibilidad y el código de conducta.

Señalando el artículo 1 del EBEP que, en dicho texto, se van a establecer tanto *“las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos”*, como *“las normas aplicables al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas”*; a su vez, en el artículo 2 se señala que dicha ley se va a aplicar de manera común *“al personal funcionario y en lo que proceda al personal laboral”*.

En cierta medida el EBEP intentó paliar las altas tasas de temporalidad existentes, estableciendo mediante la Disposición Transitoria Cuarta *“Consolidación de Empleo temporal”*, la posibilidad de que las administraciones pudieran efectuar convocatorias de consolidación de empleo y de que en dicha convocatoria se incluyeran plazas de carácter estructural dotadas presupuestariamente y que estén desempeñadas por personal interino o

temporal con anterioridad a 1 de enero de 2005. Manteniéndose la misma norma en el Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público.

Pero a pesar de esta medida en el EBEP, se incluyen dos nuevos tipos de personal interino; la contratación de personal interino para la ejecución de programas de carácter temporal o para para cubrir las necesidades generadas por acumulación de tareas hasta un máximo de 6 meses. Esta amplitud en la posibilidad de contratación temporal contradice la limitación impuesta al sector privado, al cual se le exige luchar contra el uso abusivo de este tipo de contratos y contradice la normativa europea.

Señala el párrafo segundo del preámbulo 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, que este tiene carácter excepcional, puesto que el contrato de duración indefinida es y *“seguirá siendo la forma más común de relación laboral entre empresarios y trabajadores”*. Entendiéndose tras la Sentencia del TJUE, Sala Segunda, de 8 de septiembre de 2011, que esta directiva también es de aplicación a los órganos de la Administración y al resto de entidades del sector público.

Por lo tanto, el Estatuto, con la inclusión del personal interino, sí bien ya existía esta figura en nuestro derecho positivo, como es la del funcionario interino, lo que hace es abrir una puerta más a la temporalidad, al aumentar los supuestos en los que resulta factible la utilización del nombramiento de interinos.

#### *1.2.3.5. Decreto-ley 3/2012, de reforma del mercado laboral*

El Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, publicado el 11 de febrero de 2012 (corrección de errores en BOE de 18 de febrero), tuvo efectos directos, entre otros, en la Función Pública, la necesidad de la contención del gasto público y la reducción del mismo, para paliar los efectos de la crisis económica.

Las medidas de contención del déficit público que se establecieron en este Decreto Ley, fueron, por un lado, la prohibición de incorporación de nuevo personal, laboral o funcionarial a la Función Pública, con excepciones, estableciendo una tasa de reposición cero y, por otro lado, permitiendo el despido en la Administración Pública. La restricción de contratar se mantuvo desde el año 2012 al año 2016, como se reflejó en la Ley de Presupuestos Generales anuales de ese periodo.

Este Decreto Ley introduce, en su Disposición adicional segunda, la *“Aplicación del despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción en el Sector Público”*. Esta causa de despido modificó el Estatuto de los trabajadores ( Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo,) mediante la introducción de la Disposición adicional vigésima, en la cual se aclara que, *“Tendrá prioridad de permanencia el personal laboral fijo que hubiera adquirido esta condición, de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad, a través de un procedimiento selectivo de ingreso convocado al efecto, cuando así lo establezcan los entes, organismos y entidades a que se refiere el párrafo anterior”*.

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”*. Hablaremos de 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, en el ámbito de los sistemas y métodos de trabajo del personal adscrito al servicio público”*.

Igualmente, añade la Disposición adicional vigésimo primera al Estatuto de los Trabajadores, en referencia al artículo 47 en su aplicación en el sector público que:

*Lo previsto en el artículo 47 de esta Ley no será de aplicación a las Administraciones Públicas y a las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de una o varias de ellas y de otros organismos Públicos salvo a aquellas que se financien mayoritariamente con ingresos obtenidos como contrapartida de operaciones realizadas en el mercado.*

Por lo tanto, ante esta imposibilidad de poder aplicar en el Sector Público la suspensión del contrato y la reducción de la jornada, como establece la Disposición adicional tercera de la norma, supone que a la Administración Pública solo le queda optar por el despido de los trabajadores laborales, medida con la que quiere reducir el déficit público.

Esta norma supuso una gran novedad en la Función Pública, puesto que por primera vez se regula el despido no disciplinario del personal laboral de las Administraciones Públicas, ya que hasta entonces era imposible amortizar un puesto de laboral fijo.

Por lo tanto, está ley junto con la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, cerraron las puertas a la contratación laboral temporal por obras y servicios no sujetas a subvenciones, al menos en las Administraciones Locales.

Hilando aún más fino, los legisladores en la Ley de Presupuestos General del año 2017 (Ley 3/2017, de 27 de junio), en su Disposición Adicional Trigésima Cuarta, bajo la rúbrica de "*Exigencia de responsabilidades en las Administraciones Públicas y entidades dependientes de las mismas por la utilización de la contratación laboral*", indica que:

*Uno. Los contratos de trabajo de personal laboral en las Administraciones Públicas y en su sector público, cualquiera que sea la duración de los mismos, deberán formalizarse siguiendo las prescripciones y en los términos establecidos en el Estatuto de los Trabajadores y demás normativa reguladora de la contratación laboral, así como de acuerdo con los previsiones de la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del*

*Estado, siéndoles de aplicación los principios de igualdad, publicidad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público, y debiendo respetar en todo caso lo dispuesto en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, y cualquier otra normativa en materia de incompatibilidades.*

*Dos. Los órganos competentes en materia de personal en cada una de las Administraciones Públicas y en las entidades que conforman su Sector Público Instrumental serán responsables del cumplimiento de la citada normativa, y en especial velarán para evitar cualquier tipo de irregularidad en la contratación laboral temporal que pueda dar lugar a la conversión de un contrato temporal en indefinido no fijo. Así mismo, los órganos de personal citados no podrán atribuir la condición de indefinido no fijo a personal con un contrato de trabajo temporal, ni a personal de empresas que a su vez tengan un contrato administrativo con la Administración respectiva, salvo cuando ello se derive de una resolución judicial.*

*Tres. Las actuaciones irregulares en la presente materia darán lugar a la exigencia de responsabilidades a los titulares de los órganos referidos en el apartado segundo, de conformidad con la normativa vigente en cada una de las Administraciones Públicas.*

*Cuatro. Las Administraciones Públicas promoverán en sus ámbitos respectivos el desarrollo de criterios de actuación que permitan asegurar el cumplimiento de esta disposición, así como una actuación coordinada de los distintos órganos con competencia en materia de personal.*

*Cinco. La presente disposición, que tiene vigencia indefinida y surtirá efectos a las actuaciones que se lleven a cabo tras su entrada en vigor, se dicta al amparo del artículo 149.1. 18.ª de la Constitución, en lo relativo al régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas.*

Por lo que a partir de esta Ley las irregularidades tendrán responsabilidad, aspecto este que en el año 2005 recomendó se incluyera en el EBEP la

Comisión para el Estudio y preparación del Estatuto básico del empleado público, de 25 de abril de 2005.

La Ley de Presupuestos Generales del año 2017, limitó a supuestos excepcionales la contratación de personal laboral temporal, de igual forma que introduce mecanismos para reducir la temporalidad en la Administración mediante la reducción paulatina de interinos.

#### 1.2.4. *Resumen.*

A modo resumen de este capítulo resaltar:

Primero. La Función Pública en el siglo XIX estuvo marcada por el clientelismo que de los puestos de la administración hacían los políticos, utilizándolos como botín, por lo que la temporalidad era lo normal en los empleados públicos.

Segundo. Con las Reformas del siglo XIX se intentó, por un lado, separar la Administración Pública de los vaivenes políticos y, por otro, de profesionalizarla introduciendo los principios de mérito y capacidad. Pero dado lo convulso de este periodo con cambios de tendencias políticas continuas, las reformas no lograron implantarse, principalmente por la negativa de las clases políticas, que veían delimitado su poder de “poner y quitar al funcionario a su antojo”.

Tercero. En las primeras décadas del siglo XX, fue cuando se evolucionó hacia una Administración Pública separada del poder político. Los Estatutos de O'Donnell y Maura contenían por primera vez la inamovilidad de los funcionarios públicos, lo que ofreció un progreso en las expectativas de empleo de estos trabajadores. Sin embargo, con la Dictadura y la Ley de 10 de febrero de 1936 de “Responsabilidades Políticas”, se produjo otra purga en las Administraciones Públicas, quitando a los empleados no afines al régimen y poniendo a los afines, fue un botín de guerra legislado.

Cuarto. Es en los años 60 por necesidad de la misma economía y la sociedad, que se exigen cambios en las estructuras de poder. Se vive un proceso de apertura que llevó a la aprobación de la primera Ley de Funcionarios Civiles del

Estado, en cuyo texto aparece por primera vez regulado el personal laboral o como lo denomina el texto, "Funcionario de empleo". Esta Ley supondría el punto de partida de la flexibilización de la función pública y la confluencia de dos regímenes jurídicos distintos, el laboral y el administrativo.

Quinto. Pero realmente el momento en que la contratación laboral dentro de las administraciones públicas tomó más auge y supuso su arraigo en el empleo público fue tras la aprobación de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública de 1984. Es en la década de los 80 y 90 cuando más contrataciones laborales se producen, sin respetar los principios de igualdad, mérito y capacidad, en su mayoría y justificándose con la urgencia y la necesidad inaplazable de cubrir la plaza para dar respuesta a la ciudadanía que reclamaba ese tipo de servicio.

Sexto. Finalmente, en el siglo XXI, las reformas realizadas presentan una doble cara, hasta 2010 son expansivas en cuanto a derechos del personal que presta servicios en las Administraciones Públicas y en servicios que presta al ciudadano. Pero, con la grave crisis económica que soportó España a partir del año 2007 se produce el efecto contrario, en la Función Pública se va a proceder a una variación en materia de contratación de personal muy considerable, reduciéndose esta al máximo, ya sea fija o temporal y exigiendo responsabilidades tanto al personal técnico como político de las irregularidades cometidas en las contrataciones. Poniendo el coto a estas contrataciones laborales el legislador presupuestario.

A partir de ahora, las medidas fiscalizadoras, de control y contención del gasto, son las que van a restringir las contrataciones laborales, pero, sobre todo, a erradicar las conductas que contribuyan a consolidar los efectos indeseados de las contrataciones fraudulentas, sobre todo en la administración local.

## 2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO EMPLEADORA.

### 2.1 NORMAS REGULADORAS DE LA CONTRATACIÓN LABORAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

La administración pública en sus actuaciones, como he señalado anteriormente, sirve con objetividad a los intereses generales, en el ejercicio de las potestades que les son conferidas y para el desarrollo de las funciones que tienen encomendadas, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho (Artículo 103.1 de la Constitución Española).

Además de este principio constitucional, la administración pública debe cumplir los principios de igualdad (artículo 14 y 23.2 CE), mérito y capacidad en lo referente al acceso del personal a las funciones públicas.

El incumplimiento de estos principios constitucionales relacionados con el acceso al empleo público, atentaría contra un derecho fundamental y podría dar lugar a la nulidad del acto y exigirá responsabilidades tanto al personal técnico como a los políticos que hayan participado en esa contratación irregular

La Administración Pública actúa y está sometida a los mismos deberes que el resto de empresarios cuando procede a la contratación de personal en régimen laboral, así lo establece el artículo 1.2 del Estatuto de los Trabajadores,

*A los efectos de esta ley, serán empresarios todas las personas, físicas o jurídicas, o comunidades de bienes que reciban la prestación de servicios de las personas referidas en el apartado anterior, así como de las personas contratadas para ser cedidas a empresas usuarias por empresas de trabajo temporal legalmente constituidas.*

Como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de julio de 1999 (Rec.2958/1998),

*que las Administraciones Públicas queden exentas de someterse a la legislación laboral cuando, actuando como empresarios (artículo 1.2 del Estatuto de los Trabajadores), celebren y queden vinculadas con sus*

*trabajadores por medio del contrato de trabajo, que habrá de regirse en su nacimiento y en su desarrollo ajustadamente a la normativa laboral que le sea aplicable según las circunstancias concurrentes en cada caso. Así lo impone el artículo 35.1 del Real decreto 364/95 de 10 de Marzo, Reglamento General de Ingreso del personal al Servicio de la Administración General del Estado y es que negar tal sometimiento, iría en contra del claro mandato del artículo 9.1 de la Constitución (RCL 1978\2836 y ApNDL 2875), que sujeta, no sólo a los ciudadanos, sino también a los poderes públicos, a la propia Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. En definitiva, que no es posible para las Administraciones Públicas eludir el artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores y las demás normas reguladoras del contrato de trabajo temporal y sus limitaciones como fuentes reguladoras y generadoras de derechos y obligaciones.*

Por lo que, dicho incumplimiento sería ir en contra de lo establecido en la Constitución, puesto que la Administración Pública ha de someterse al ordenamiento jurídico.

Por otro lado, establece el art. 61.7 del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), que los sistemas selectivos de personal laboral fijo serán los de oposición, concurso-oposición o concurso de valoración de méritos. Ampliándose con este personal, respecto al sistema selectivo de funcionarios de carrera, el abanico de sistemas de acceso a la administración pública, al entender que también el concurso, por sí solo, puede servir como procedimiento de selección.

Por lo tanto, cualquier empleado público debe ser seleccionado con acatamiento a los principios de igualdad de oportunidades, mérito y capacidad y en virtud de convocatorias públicas y la contratación laboral no puede ser una excusa para incumplir o flexibilizar la aplicación de estos principios constitucionales.

La administración debe conjugar el régimen administrativo en lo que se refiere al acceso del personal laboral a la administración y el régimen laboral al que está sometido ese personal.

Visto los criterios que debe seguir la Administración en la selección del personal laboral y las garantías y principios constitucionales que deben guiar esos procesos, pasaré en el próximo apartado a exponer y analizar la normativa laboral en materia de contratación, con carácter general para, después, pasar a las particularidades y a las distintas cuestiones que se plantean en la práctica sobre la contratación laboral temporal por parte de la Administración en su papel de empleadora, centrándome más específicamente en el contrato por obra o servicio determinado vinculado a subvenciones.

## **2.2. CONTRATOS TEMPORALES DEL ARTICULO 15 DEL ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES Y REAL DECRETO 2720/2018.**

El artículo 15 del ET desarrollado por el Real Decreto 2720/2018 establece la posibilidad de contratación laboral temporal mediante una serie de modalidades de contratos temporales. En este trabajo desarrollaré las que considero más habituales en la administración pública como son:

- Contrato para obra o servicio determinados.
- Contrato eventual por razones de la producción.
- Contrato de interinidad por sustitución y por vacante.

Todos estos contratos temporales tienen unas normas comunes. En cuanto a la forma, todos los trabajadores tienen derecho a pedir que su contrato laboral se formalice por escrito, *“en todo caso, los de prácticas y para la formación y el aprendizaje, los contratos a tiempo parcial, fijos-discontinuos y de relevo, los contratos para la realización de una obra o servicio determinado, (...) los contratos por tiempo determinado cuya duración sea superior a cuatro semanas. De no observarse tal exigencia, el contrato se presumirá celebrado por tiempo indefinido y a jornada completa, salvo prueba en contrario que*

*acredite su naturaleza temporal o el carácter a tiempo parcial de los servicios”* (artículo 8.2 del ET).

Si no se ha formalizado por escrito y el contrato tiene una duración superior a cuatro semanas, el empresario deberá informar por escrito al trabajador sobre ciertos elementos esenciales del contrato y principales condiciones de empleo. (artículo 8.5 ET).

Todos los contratos han de reunir además, una serie de requisitos obligatorios: modalidad contractual, duración e identificación de las situaciones que determinan su duración, el trabajo a desarrollar, la causa de la temporalidad, la identidad de las partes, el puesto y la categoría profesional, la jornada de trabajo, la distribución horaria y el salario.

### **2.2.1 Contrato por obra y servicio determinado.**

Este contrato está regulado por el artículo 15.1.a del ET y desarrollado por el artículo 2 del Real Decreto 2720/1998. Ambas normas establecen como requisitos para el uso de esta modalidad que concurren de manera simultánea las siguientes cláusulas:

- Se contrata al trabajador para la realización de una obra o servicio, que presente autonomía y sustantividad propia dentro de la actividad de la empresa y que
- La ejecución de esa obra o servicio, aunque limitada en el tiempo, sea en principio de duración incierta y
- Especificación e identificación suficiente, con precisión y claridad en el contrato de la obra o servicio que constituya su objeto y
- Que se trate de la actividad propia de la empresa, pero que la obra o servicio para el que se contrata tenga autonomía y sustantividad propia y el trabajador en su relación laboral sea ocupado en la ejecución de aquella o en el cumplimiento del servicio y no en tareas distintas.

La jurisprudencia se ha pronunciado repetidamente sobre la obligatoriedad del cumplimiento de estos requisitos para esta modalidad de contratación por parte de la Administración Pública. Por ejemplo, una última Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de julio de 2017 (Rec. 3442/2015), reitera sobre la necesidad de que *“concurran conjuntamente todos los requisitos enumerados, para que la contratación temporal por obra o servicio determinada pueda considerarse ajustada a derecho”* y, además, señala que es aplicable tanto *“a las empresas privadas como a las públicas e incluso para las propias Administraciones Públicas”*.

Además de estos requisitos, la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado trabajo, introdujo modificaciones en el artículo 15.1.a del ET, en cuanto a la duración de los contratos por obra y servicio que no *“podrán tener una duración superior a tres años ampliable hasta doce meses más por convenio colectivo de ámbito sectorial estatal o, en su defecto, por convenio colectivo sectorial de ámbito inferior. Transcurridos estos plazos, los trabajadores adquirirán la condición de trabajadores fijos de la empresa”*.

Formulando el legislador ciertas excepciones destinadas al empleador público, en la disposición adicional decimoquinta del ET donde se señala que este artículo *“no será de aplicación a los contratos celebrados por las Administraciones Públicas y sus organismos públicos vinculados o dependientes, ni a las modalidades particulares de contrato de trabajo contempladas en la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades o en cualesquiera otras normas con rango de ley cuando estén vinculados a un proyecto específico de investigación o de inversión de duración superior a tres años”*, añadiendo que para el límite de encadenamiento de contratos, solo se tendrán en cuenta los contratos celebrados en el ámbito de cada una de las Administraciones Públicas y sus organismos públicos vinculados o dependientes.

No obstante, en la misma disposición adicional decimoquinta del ET, señala el legislador que le será de aplicación el artículo 15.1.a) a la administración en materia de duración del contrato por obra y servicio determinados, sin que cause perjuicio a la hora de proceder a la aplicación de los principios constitucionales del Artículo 103.3 CE de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público.

Pero hasta la modificación del artículo 15.5 del ET, que se produjo antes de la mencionada reforma, por el Real Decreto-ley 5/2006, de 9 junio, para la Mejora del Crecimiento y del Empleo, no existían prácticamente límites a la utilización sucesiva de contratos temporales en las Administraciones Públicas y ha sido la jurisprudencia y no el legislador el que ha tenido que dar respuesta a las distintas problemáticas que ha generado la sucesión de contratos, creando nuevas figuras dentro de la administración como el personal laboral indefinido no fijo. En el último capítulo de este trabajo retomaré la evolución de la jurisprudencia respecto de esta figura.

Los contratos por obra y servicio se relacionan mayoritariamente con la ejecución de un Proyecto o Programa subvencionado, cuestión que ha provocado numerosos pronunciamientos de los Tribunales de Justicia y que también se da únicamente cuando la contratante es la Administración, principalmente la local.

Por ello dentro de esta modalidad contractual se hace necesario, grosso modo, analizar cuáles han sido los pronunciamientos de los Tribunales de Justicia, respecto de cada uno de los requisitos que exige este tipo de contratación, máxime cuando la concatenación de contratos no ajustados a derecho ha dado lugar a la figura del personal laboral indefinido no fijo.

#### *2.2.1.1 Contratos por obra o servicio determinado, vinculados a subvenciones de otras Administraciones Públicas.*

La Jurisprudencia en un primer momento consideró que la subvención en sí ya daba al servicio o a la obra una autonomía y sustantividad propia que permitían

utilizar válidamente esta modalidad contractual. De tal manera que un mismo servicio, si era objeto de subvención externa, tenía distinta consideración que, si no funcionaba subvencionado, en cuyo caso se consideraba permanente.

Sirva como ejemplo la STS de 18 de diciembre de 1998 (Rec.1767/98), donde se señalaba que:

*Hacer depender la duración de los contratos de trabajo necesarios para la prestación de estos servicios de la persistencia de la subvención necesaria para su funcionamiento, cuando esta subvención procede de un tercero y no de una mera consignación presupuestaria del propio empleador, no es acto que pueda estimarse abusivo, en fraude de ley o contrario a derecho y sí, por el contrario, susceptible de ser encuadrado en el contrato por servicio determinado (...) ya que no cabe duda que la singularidad que el servicio tiene respecto al Ayuntamiento que lo dispensa, le confiere la autonomía y sustantividad propia que aquellos preceptos exigen, y la duración es, para la entidad municipal, incierta, en cuanto depende de dos factores ajenos a su voluntad: el concierto con la Administración autonómica y la concesión de la correspondiente subvención.*

Posteriormente y con la modificación del Estatuto de los Trabajadores (Ley 12/2001 de 9 de julio), el Tribunal Supremo cambia de postura, en la Sentencia STS de 21 de marzo 2002, (Rec. 1701/2001) señala que *“la existencia de una subvención, no se deriva que la contratación deba ser necesariamente temporal.”*

Por lo tanto, no puede entenderse mínimamente cumplida la exigencia de la identificación precisa y clara de la obra o el servicio objeto del contrato con la referencia a un “proyecto subvencionado”, se exige que, además se identifique con precisión la obra o el servicio que da cobertura al contrato. Llevando la falta de concreción o delimitación de la obra o servicio, a fraude en la modalidad contractual y al pronunciamiento de la jurisdicción en conversión de estos contratos en indefinidos no fijos.

Añadiendo la STS de 10 de abril de 2002 (Rec. 2806/2001), que la aplicación de esta modalidad contractual está condicionada a que la actividad en sí misma no sea permanente o *“no pueda adquirir este carácter en virtud de condicionamientos derivados de su propia configuración como servicio público, entre ello, en su caso, la financiación cuando ésta opera como elemento determinante de esa configuración”*.

Por lo tanto, si la actividad no es permanente, ni puede llegar a serlo si no es a través de la subvención y no está dentro de los servicios mínimos que debe prestar una entidad local en base a la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local entonces, la subvención será la configuradora de la prestación de esa obra y servicio y sí será válida esta modalidad, con el matiz de que aun no siendo un servicio mínimo de las establecidas en la Ley de Bases, no debe estar configurado como un servicio permanente dentro de esa Administración.

La solución a este tipo de contratos por obra y servicio vinculados a subvenciones lo dio la Ley 12/2001, de 9 de julio, de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad, que añadió un nuevo apartado, el e), al artículo 52 del Estatuto de los trabajadores.

Este precepto señala expresamente cual es el tipo de contrato laboral que debemos utilizar en estos casos de contratos que se celebren por la Administración vinculados a subvenciones de otras administraciones, el contrato laboral indefinido, para cuya celebración además de la subvención deben reunirse todos los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para celebrar un contrato laboral temporal. Estableciendo el apartado e) de este artículo que el contrato se extinguirá por causa objetiva.

Este personal no formaría parte de la plantilla de personal laboral fijo de la corporación, sino que simplemente mantendría una relación laboral de duración indefinida con la Administración y que finalizaría con el agotamiento de la subvención por despido objetivo.

### **2.2.2. Contrato eventual por razones de la producción.**

El contrato temporal eventual por circunstancias de la producción se encuentra regulado en los artículos 15.1.b) del ET y 3.1 del Real Decreto 2720/1998, de 18 de diciembre por el que se desarrolla el artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores en materia de contratos de duración determinada.

El contrato eventual por circunstancias de la producción es el que se concierta para atender exigencias circunstanciales del mercado, acumulación de tareas o exceso de pedidos, aun tratándose de la actividad normal de la empresa.

El artículo 3.2.a) del ET establece que el contrato eventual por circunstancias de la producción deberá identificar con precisión y claridad la causa o la circunstancia que lo justifique y determinar la duración del mismo.

Por su parte, los artículos 49.1.c) del ET y 8.1.b) del ET establecen que el contrato de trabajo eventual por circunstancias de la producción se extinguirá por la expiración del tiempo convenido.

Por último, de acuerdo con los artículos 15.3 y 9.3 de dichas normas, se presumirán por tiempo indefinido los contratos celebrados en fraude de ley.

Para que la Administración puede concertar este tipo de contratos debe existir una acumulación de tareas, que sea temporal, ocasional y que no sea reiterada en el tiempo y que no pueden ser atendidas con la plantilla actual, ni por su excepcionalidad, se aconseje un aumento del personal fijo (STS de 6 de octubre de 2003, Rec. 3578/2002).

La Jurisprudencia viene aceptando la contratación eventual por acumulación de tareas en los casos de insuficiencia de plantillas, cuando existe una situación de déficit de personal que sobrepasa la capacidad de los empleados disponibles en ese momento, situación que se asimila a la de acumulación de tareas (STS, entre otras, de 5 de julio de 1994 (R. 83/1994) y 26 de marzo de 2013 (R. 1415/2012)). La Doctrina permite este tipo de contratos, incluso para sustituir trabajadores de vacaciones, siempre que estén debidamente

identificados y que la duración de los contratos no supere el tope máximo de los 6 meses en un periodo de un año.

Respecto a esto la STS de 12 de septiembre de 2017 (RJ 665/2017, Rec. 2520/2015) señala:

*Lo que caracteriza a la "acumulación de tareas" es, precisamente, la desproporción existente entre el trabajo que se ha de realizar y el personal que se dispone, de forma tal que el volumen de aquél excede manifiestamente de las capacidades y posibilidades de éste; y ello se produce tanto cuando se trata de aumento ocasional de las labores y tareas que se tienen que efectuar aún estando al completo la plantilla correspondiente, como cuando, por contra, se mantiene dentro de los límites de la normalidad el referido trabajo pero, por diversas causas, se reduce de modo acusado el número de empleados que ha de hacer frente al mismo. En estos casos en que el indicado desequilibrio o desproporción se debe a la existencia de vacantes o puestos fijos sin cubrir, y la entidad empleadora no puede llevar a cabo la normal cobertura de las mismas con la rapidez adecuada por impedírsele la existencia de normas legales o reglamentarias que exigen que tal cobertura se lleve a efecto mediante el cumplimiento de una serie de trámites y requisitos, es totalmente lógico entender que nos encontramos ante unos supuestos de acumulación de tareas.*

El incumplimiento de alguno de estos requisitos deriva en una contratación en fraude de ley, por ejemplo, cuando el contrato exceda de la duración máxima permitida, al no poder ser superior a seis meses en un periodo de doce meses. El no respetar este límite tiene como consecuencia la conversión del contrato temporal en indefinido en base al artículo 49.1 del Estatuto de los Trabajadores. Igualmente ocurre cuando se utiliza esta modalidad contractual para cubrir necesidades que no se pueden calificar de ocasionales, sino que son tareas normales y permanentes, que deben ser cubiertas por personal fijo, al ser necesidades estructurales de la Administración.

### **2.2.3. Contrato de interinidad por sustitución y por vacante.**

Viene regulado en el artículo 4 y siguientes del Real Decreto 2720/1998, que desarrolla el artículo 15.1.c) del ET, dedicado a regular los contratos con duración determinada.

Esta modalidad de contrato podrá realizarse cuando se precisa sustituir a un trabajador de la empresa con derecho a reserva de puesto de trabajo en virtud de norma, convenio colectivo o acuerdo individual, en cuyo caso nos encontramos ante la modalidad del contrato de interinidad por sustitución o bien para cubrir temporalmente un puesto de trabajo durante el proceso de selección o promoción para su cobertura definitiva, en cuyo caso se trata del contrato de interinidad por vacante.

La duración del contrato comprende el tiempo en el que el trabajador sustituido está ausente o durante el que tiene derecho a la reserva de plaza por lo que la finalización de este plazo no implica la transformación del contrato en indefinido. Ocurriendo lo mismo en el contrato de interinidad por vacante, en cuyo caso la duración del contrato será la que duren los procesos de convocatoria de selección de ese personal.

Este último contrato es causal, puesto que la causa es ocupar de manera temporal el puesto de trabajo mientras se procede a su cobertura definitiva por el proceso de selección correspondiente. El contrato está sometido a una situación de carácter provisional, por lo que el empleador público deberá cumplir con la obligación de ocupar dicha plaza cuanto antes para que el trabajador interino no se encuentre en una situación de inestabilidad prolongada de manera indefinida en el tiempo.

La falta de requisitos, entre ellos, la identificación de la plaza vacante, conlleva la declaración de contratación en fraude de ley y por tanto la transformación de la interinidad en indefinidos no fijos.

### 3. LA CONTRATACIÓN LABORAL TEMPORAL IRREGULAR EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL.

La denominada relación laboral indefinida no fija es una creación jurisprudencial que surgió a finales del año 1996 (Sentencia del Tribunal Supremo del 7 de octubre de 1996, Rec. 3307/1995) para dar respuesta a la existencia reiterada de irregularidades en la contratación de las Administraciones Públicas que, pese a su ilegalidad, no podían determinar la adquisición de la fijeza por el trabajador afectado, pues iba en contra de los principios legales y constitucionales que garantizan el acceso al empleo público, tanto funcional, como laboral, en condiciones que se ajusten a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad y exige la superación del correspondiente proceso selectivo basado en estos principios para conseguir un puesto estable en las Administraciones Públicas.

La evolución de la jurisprudencia respecto de esta figura ha variado a lo largo de estos años. En un primer momento, las Administraciones Públicas, por el hecho de serlo, estaban protegidas de las irregulares que cometieran en la contratación temporal del personal a su servicio, puesto que *“por la simple inobservancia de alguna de las formalidades del contrato, del término o de los requisitos aplicables a las prórrogas”* no se podía atribuir a un contrato el carácter de indefinido, *“ya que debe hacerse de acuerdo con los principios de publicidad y mérito”* ( STS de 27 de noviembre de 1989, núm.1246).

No se reconocía el carácter fijo y tampoco el derecho de readmisión, pero sí condenaban a la Administración a abonar la indemnización por despido improcedente, con objeto de respetar los principios constitucionales de acceso al empleo público, pero también de dar cobertura al principio de igualdad y justicia en favor de los trabajadores.

Con las sentencias del Tribunal Supremo de 7 de febrero de 1990 (núm.152), 24 de abril de 1990 (núm. 632) y 18 de julio de 1990 (núm.1127) se llegó a la idea de que la irregularidad en la modalidad contractual temporal aplicada no

debe determinar la transformación del contrato en indefinido, pero que esa contratación irregular pone de manifiesto que existe un puesto de trabajo laboral vacante que no se ha cubierto reglamentariamente, por lo que debe calificarse como interinidad de hecho. Más adelante, ya dictada la sentencia del Tribunal Supremo del 18/3/1991, se llega a la conclusión de que las Administraciones Públicas están plenamente sometidas a los límites que la legislación laboral establece sobre la contratación temporal.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 7 noviembre 1996, afirma que la contratación en la Administración Pública al margen de un sistema de ponderación de mérito y capacidad impide equiparar a los demandantes a trabajadores fijos de plantilla como trabajadores vinculados por un contrato de trabajo por tiempo indefinido, por lo que surge el llamado indefinido no fijo como respuesta a los abusos cometidos en la contratación del personal laboral por parte de las Administraciones Públicas de modo que, ante la existencia de contratos temporales fraudulentos, un trabajador podría demandar y reclamar su condición de indefinido de la administración.

En una segunda fase jurisprudencial, donde los indefinidos no fijos “son temporales”, que la doctrina sitúa en junio de 2014, con la STS de 24 de junio de 2014 (Rec.217/13), referida a la extinción de interinos por vacante, pone fin a la posibilidad de acudir a la amortización simple.

Esta sentencia reformula explícitamente la naturaleza jurídica de los interinos por vacante, al calificarlos como contratos sometidos a término. El Tribunal Supremo sostiene que *“no pueden calificarse como contratos sometidos a condición, en esencia, porque éstas tienen carácter incierto y porque la convocatoria de la vacante siempre se acaba produciendo”*.

Aunque en esta Sentencia se refiera el Tribunal a los interinos por vacantes, traslada la misma postura a los indefinidos no fijos en su Sentencia de 8 de julio de 2014 (Rec. 2693/2013) y más explícitamente en la Sentencia de 6 de octubre de 2015 (Rec. 2592/2014), donde afirma que *“los contratos del personal indefinido no fijo, tienen naturaleza temporal y están sujetos a una*

*duración determinada -hasta la cobertura reglamentaria de la vacante-de manera que se conoce la causa de terminación del mismo, aunque no el momento en que tal circunstancia ocurrirá”.*

La tercera fase, la sitúa la doctrina en marzo de 2017, con la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de marzo 2017 (Rec. 1664/2015), donde los indefinidos no fijos “no son temporales”.

Para la amortización de una plaza, la Administración tendría que seguir los trámites y requisitos formales del despido previstos en los artículos 52 y 53 del Estatuto de los Trabajadores, abonando al trabajador una indemnización de 20 días por año de servicio hasta el tope de 12 mensualidades.

Sin embargo, en la segunda fase jurisprudencial, el trabajador indefinido no fijo era asimilado a un simple trabajador temporal, estableciendo una indemnización de solo 8 días por año trabajando, aplicándosele el art. 49 del Estatuto de los Trabajadores en lugar del 52.

La importancia de esta sentencia del Tribunal de 28 de marzo de 2017 viene a suponer un giro en la jurisprudencia, ya que trata de una investigadora del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), que comienza a prestar sus servicios en el año 2003 y, tras varios contratos temporales en el mismo puesto, consiguió que le fuera reconocida su condición de indefinida no fija el 16 de marzo de 2009 a través de sentencia firme. Tras más de nueve años trabajando en este mismo puesto, sale la convocatoria de un concurso-oposición de su puesto de trabajo, por lo que fue despedida.

En esta sentencia, concretamente, el problema no está en si el despido es procedente o improcedente, sino en la indemnización que corresponde a la rescisión de un contrato por la cobertura reglamentaria de la plaza en la Administración.

El tribunal considera insuficiente la indemnización que le corresponde a esta trabajadora, ya que el indefinido no fijo es una figura diferente del trabajador

fijo, pero también lo es del temporal, por ello es necesario reconocer una indemnización superior a la establecida para la terminación de estos contratos, ya que al no estar regulado específicamente en el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), entiende el Supremo que la extinción de la relación laboral cuando se produce por la cobertura reglamentaria de la plaza puede recogerse en lo regulado en el Estatuto de los Trabajadores para los despidos por causas objetivas, suponiendo esto que la indemnización que les corresponde es de 20 días por año de servicio con límite de 12 mensualidades.

Esto significa que, a partir de ahora el personal indefinido no fijo, ya sea cesado por amortización de la plaza que ocupa, o por cobertura reglamentaria de la misma, tendrá que ser indemnizado en cuantía equivalente a 20 días de salario por año de servicio hasta el tope de 12 mensualidades.

Por último, el Tribunal Supremo considera que la extinción del contrato de un indefinido no fijo por cobertura reglamentaria de la plaza resulta asimilable a las circunstancias objetivas previstas en el art. 52 del Estatuto de los Trabajadores para justificar un despido por causas objetivas.

Esta sentencia supone un apartado doctrinal importante en el avance de esta figura y sobre todo la protección y estabilidad de los trabajadores indefinidos no fijos de las Administraciones Públicas.

La figura del personal laboral indefinido no fijo surgió, por tanto, para dar respuesta al problema de la contratación temporal irregular en el ámbito de las Administraciones Públicas, con el fin de impedir que trabajadores contratados temporalmente, pudieran consolidar una plaza de personal fijo en la Administración. Su principal efecto es que se reconoce la existencia de un contrato laboral indefinido, pero el trabajador no consolida la condición de fijo de plantilla pese al fraude de ley, sino que la Administración tiene la obligación de tramitar el correspondiente procedimiento selectivo o de provisión de puestos o promoción interna que corresponda para ocupar definitivamente el puesto de trabajo, tras lo cual se extinguirá el vínculo del trabajador indefinido no fijo (salvo que sea este trabajador el que supere el proceso selectivo). La

estabilidad que se garantiza al trabajador indefinido no fijo es, por tanto, solo relativa, pues en ningún caso se le permite acceder por la “puerta de atrás” a un empleo fijo en la Administración (Cavas Martínez, 2017).

Como ha puesto de relieve la doctrina y como he mantenido a lo largo de este trabajo, este tipo de contratación irregular, está destinada a privilegiar a personas que mantienen cercanía personal, profesional o política con el grupo de gobierno político de turno, “premiándoles” de este modo con la adquisición ad personam de un puesto de trabajo, sin respetar los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad y sin la superación de ningún tipo de proceso selectivo que pudiese perjudicar su contratación.

En muchos casos, estas figuras de personal laboral indefinido no fijo desembocan en una posterior funcionarización o fijeza laboral porque la configuración de perfiles profesionales a posteriori y la valoración en la fase de concurso del tiempo que se han venido desempeñando las funciones, prácticamente garantiza la obtención de la plaza por el candidato predeterminado.

## 4. CONCLUSIÓN.

El objetivo de los Estatutos y Reformas de la Función Pública, a lo largo de la historia, no ha sido otro que separar los vaivenes del poder político de la estructura burocrática del país para dotarla de profesionalidad y de estabilidad, con el fin de conseguir un orden lógico y eficiente en la Administración Pública.

Con la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964, se recogió la posibilidad de utilizar contratos temporales para atender necesidades urgentes de personal en la Administración Pública que no tuvieran carácter de permanente. Esta Ley ha sido calificada por los especialistas como el origen de la dualidad de regímenes jurídicos en la Administración Pública. Además, esta apertura a la posibilidad de utilización de la contratación laboral temporal se vio reforzada por la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, que supuso el inicio de la laboralización del empleo público mediante la homogeneización de los regímenes jurídicos del personal laboral y del funcionario de carrera.

La contratación de personal laboral en la administración pública se ha convertido, con el paso del tiempo, en una práctica habitual. Sin embargo, la mayoría de las veces ha sido utilizada de forma arbitraria, descontrolada y abusiva y, como hemos visto, esto ha llevado a una constante intervención de los Tribunales, que han legislado a golpe de jurisprudencia, debido a la inacción del legislador.

El que las Administraciones Públicas hagan uso de la contratación laboral temporal, no considero que sea algo negativo, lo que sí creo que es algo negativo es ese proceso de laboralización que viene motivado por la búsqueda de flexibilizar las relaciones laborales dentro de la misma. Esta flexibilización ha producido una ruptura de los principios de mérito y capacidad, al permitir la incorporación de personal laboral de forma discrecional, sin haber realizado ningún proceso de selección, volviendo a lo que he denominado clientelismo político y vulnerando el derecho de todos los ciudadanos a presentarse en

igualdad de condiciones a una plaza pública, restringiéndose esta posibilidad por conductas basadas en intereses particulares.

La flexibilización debe de estar precedida de una planificación, organización y dirección de Recursos Humanos, dentro de cualquier Administración, pero principalmente dentro de la Local, máxime cuando esta debe servir al “interés general”.

Muchos empleados interinos o temporales han accedido a esta condición sin pruebas de selección o a través de procesos de escaso o nulo rigor que, sin embargo, permiten acreditar una antigüedad que les será útil para certificar méritos por servicios prestados y que restarán posibilidades al candidato externo de ocupar la plaza o puesto convocado. Pero, como he señalado en varias ocasiones a lo largo de este trabajo, el acceso a la condición de interino o temporal no está exceptuado de la aplicación de los referidos principios. Esta ausencia es un efecto sintomático de las irregularidades, de las perversiones del sistema o fraude a la Ley, pero en modo alguno considero que sean la causa de la precariedad laboral de estos empleados públicos porque el acceso a la condición de empleado público debe estar precedido de los principios de igualdad, mérito y capacidad, como señala nuestra norma suprema y aquel empleado que acceda por otro tipo de “puertas” debe ser conocedor de su situación “temporal de empleo”.

## 5. BIBLIOGRAFÍA.

- Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas. Registro Central de Personal. Enero 2017.
- Instituto nacional de estadística, cuarto trimestre del año 2017. Asalariados del sector público por tipo de contrato o relación laboral, sexo y grupo de edad.
- LÓPEZ RODO, L. (1963): “La Administración Pública y las transformaciones socioeconómicas”, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Discurso de recepción del Académico de Número López Rodo, Laureano, Sesión del 29 de mayo de 1963, Madrid.
- <http://www.websaber.es/historia/espana/sigloxix/historiaespanasigloxix.htm>. Historia de España del Siglo XIX.
- C. BLANCO GAZTAÑAGA: “La carrera administrativa”. Revista Presupuesto y Gasto Público, núm. 41. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 2005.
- ALBUERA GUIRNALDOS, A. (1990): El cesante: análisis de un “tipo social del siglo XIX, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, N.º 12, Editorial Universidad Complutense, Madrid
- RUIZ LEON, J. (1875): Un arbitrio para gobernar España. *Revista Europea*, N.º 84, 3 de octubre de 1875.
- GARRIDO FALLA, F. (1985): Reformas de la Función Pública, Tecno, Madrid.1985.
- PÉREZ OLEA, M. (1960): La continuidad de la reforma administrativa, *Revista de Documentación Administrativa*, N.º 29, mayo 1960.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R; *Políticas de selección de la Administración Pública española (1808-1978)*. MAP, 1989.
- MUÑOZ LLINÁS, J (2013); *La carrera administrativa en los orígenes del constitucionalismo español: 1812-1918*. Revista UNED, N.º 12, 2013.

- MONTOYA MELGAR, A. (1980): *Ideología y lenguaje de las leyes laborales en España: La Dictadura de Primo de Rivera*, Discurso leído en la solemne apertura del curso académico 1980-1981, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Murcia.
- Código del Trabajo, *Gaceta de Madrid*, 1 de septiembre de 1926. España
- AGUILERA IZQUIERDO, R. (2001): El principio de “causalidad” en la contratación temporal, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, Revista Derecho del Trabajo, 2001, N.º 33.
- España. Ley de 9 de febrero de 1939 de Responsabilidades Políticas. *Boletín Oficial del Estado*, de 13 de febrero, núm. 44, p.824.
- España. Ley de 2 de marzo de 1939 dejando en suspenso la inamovilidad, en cuanto a destinos, cargos y puestos de los funcionarios de la Administración Civil del Estado. *Boletín Oficial del Estado*, de 3 de marzo, núm.º 62, p.1226.
- España. Ley de 18 de julio de 1945, Fuero de los españoles, *Boletín Oficial del Estado*, de 18 de julio.
- España. Ley de 17 de julio de 1947, modifica la ley de 25 de agosto de 1939, sobre provisión de plazas de la Administración del Estado. *Boletín Oficial del Estado*, de 19 de julio de 1947, núm. 200, p.4049
- España. Decreto 1815/1960, de 21 de septiembre, por el que se dispone la formación de un censo del personal de la Administración Pública. *Boletín Oficial del Estado*, de 27 de septiembre de 1960, núm. 232, pág. 13461.
- España. Ley 109/1963 de 23 de julio, de Bases de los Funcionarios Públicos del Estado. *Boletín Oficial del Estado*, de 23 de julio de 1963, núm.175, pág. 11141.
- España. Decreto 1742/1966, de 30 de junio, por el que se regula la contratación de personal por la Administración Civil del Estado. *Boletín Oficial del Estado*, de 20 de julio de 1966, núm. 172, pág.9155.

- España. Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores. España. *Boletín Oficial del Estado*, de 20 de julio de 1966, núm. 64, pág.5799.
- España. Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, *Boletín Oficial del Estado*, de 3 de agosto de 1984, núm.185, pág. 22629.
- <https://www.datosmacro.com>
- España. Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, *Boletín Oficial del Estado*, de 13 de abril de 2007, núm. 89, pág. 16270.
- España. 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. *Boletín Oficial del Estado*, de 31 de mayo de 2015, núm. 261, pág. 103105.
- España. Real Decreto-ley 3/2012 de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. *Boletín Oficial del Estado*, de 11 de febrero de 2012, núm.36, pág.12483.
- España. Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. *Boletín Oficial del Estado*, de 30 de abril de 2012, núm.103.
- España. Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales para el año 2017. *Boletín Oficial del Estado*, de 28 de junio de 2017, núm. 153.
- Unión Europea. 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.
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Caso Francisco Javier Rosado Santana contra Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía, de 8 de septiembre de 2011.

- Informe de la Comisión para el Estudio y preparación del Estatuto básico del empleado público de 25 de abril de 2005.
- España. Tribunal Supremo (Sala de los Social, Sección 1ª). Sentencia 4799/1999 de 5 de julio.
- España. Tribunal Supremo (Sala de los Social, Sección 1ª). Sentencia 625/2017 de 20 de julio.
- España. 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. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 255.
- España. Real Decreto 2720/1998, de 18 de diciembre, por el que se desarrolla el artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores en materia de contratos de duración determinada. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 7.
- España. Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 80.
- España. Ley 12/2001, de 9 de julio, de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 164.
- España. Tribunal Supremo (Sala de lo Social). Sentencia 7738/1998, de 18 de diciembre de 1998.
- España. Tribunal Supremo (Sala de lo Social). Sentencia 9554/2002, de 21 de marzo de 2002.
- España. Tribunal Supremo (Sala de lo Social). Sentencia 9553/2002, de 14 de abril de 2002.
- España. Tribunal Supremo (Sala de lo Social). Sentencia 6034/2003, de 6 de octubre de 2003.
- España. Tribunal Supremo (Sala de lo Social). Sentencia 5142/1994, de 5 de julio de 1994.

- España. Tribunal Supremo (Sala de lo Social). Sentencia 1819/2013, de 26 de marzo de 2013.
- España. Tribunal Supremo (Sala de lo Social). Sentencia 3313/2017, de 12 de septiembre de 2017.
- España. Tribunal Supremo (Sala de lo Social). Sentencia 5360/1996, de 7 de octubre de 1996.
- España. Tribunal Supremo (Sala de lo Social). Sentencia 3081/2014, de 24 de junio de 2014.
- España. Tribunal Supremo (Sala de lo Social). Sentencia 3514/2014, de 8 de julio de 2014.
- España. Tribunal Supremo (Sala de lo Social). Sentencia 4420/2015, de 6 de octubre de 2015.
- España. Tribunal Supremo (Sala de lo Social). Sentencia 1414/2017, de 28 de marzo de 2017.
- España. Real Decreto-Ley 5/2006, de 9 de junio, para la mejora del crecimiento y del empleo. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 141.
- CAVAS MARTINEZ, F. (2017): El empleo temporal irregular en el sector público, *Revista Anales del Derecho*, N.º 35.
- VILA TIERNO, F (2018): *Problemática en materia de contratación laboral en la administración pública local: algunas cuestiones de actualidad*. Madrid: Editorial Comares. 2018.