

La problemática de las contrataciones temporales en la administración: Servicios Sociales de las Corporaciones Locales y programas subvencionados por las comunidades autónomas en el ejercicio de competencias propias

The problem of temporary contracts in public administrations: Social Services of Local Corporations and programmes subsidised by the Autonomous Communities in the exercise of their own competences

ENRIQUE VILLALOBOS SÁNCHEZ *Doctorando de la Universidad de Granada*

Cita sugerida: VILLALOBOS SÁNCHEZ, E. "La problemática de las contrataciones temporales en la administración: Servicios Sociales de las Corporaciones Locales y programas subvencionados por las comunidades autónomas en el ejercicio de competencias propias". *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum*. nº 3 (2022): 107-130.

Resumen

Las altas tasas de temporalidad existentes en el empleo público de nuestro país son consecuencia de prácticas fraudulentas de las Administraciones Públicas, especialmente en el plano autonómico y local. En este artículo vamos a analizar una de dichas prácticas, recurrente en el ámbito de los servicios sociales comunitarios municipales, consistente en prestar las funciones que tienen encomendadas mediante contratación no estable, lo que supone un perjuicio tanto para los trabajadores como para la ciudadanía, pues dicha inestabilidad laboral afecta directamente a la calidad del servicio prestado por nuestra administración. Siendo esta práctica recurrente en toda España, y ante la imposibilidad de exponer en un mismo artículo las prácticas de cada comunidad autónoma y de cada municipio, nos vamos a centrar en el territorio de Andalucía. En concreto se analizará, siendo las conclusiones alcanzadas en dicho análisis extrapolables a otras zonas en las que se desarrollen las mismas prácticas, la falta de causalidad de los contratos temporales suscritos para el desarrollo de la Estrategia Regional Andaluza para la cohesión e inclusión social y los planes locales para ejecutar dicha intervención en zonas desfavorecidas.

Palabras clave

Temporalidad; fraude, ley; interinidad; ejecución; programas

Abstract

The high rates of temporary employment in our country are the result of fraudulent practices by public administrations, especially at the regional and local levels. In this article we analyse one of these practices, which is recurrent in the field of municipal community social services, consisting of providing the functions entrusted to them through non-stable contracts, which is detrimental both for the workers and for the citizens, as this job instability directly affects the quality of the service provided by our administration. As this practice is recurrent throughout Spain and given the impossibility of describing the practices of each autonomous community and each municipality in the same article, we will focus on Andalusia. Specifically, the lack of causality of the temporary contracts signed for the development of the Andalusian Regional Strategy for social cohesion and inclusion, as well as the local plans for implementing this intervention in disadvantaged areas will be analysed. The conclusions reached in this analysis are extrapolated to other areas in which the same practices are developed.

Keywords

temporary employment; fraud; law; interim; execution; programmes

1. EL EMPLEO TEMPORAL EN EL ÁMBITO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: UN PROBLEMA CRÓNICO Y ESTRUCTURAL DE NUESTRO PAÍS

Como introducción al presente artículo, señalar que “*el contrato temporal es aquél en virtud del cual las partes desde su celebración prevén un plazo o un término final. No obstante, la*

capacidad de las partes para celebrar contratos temporales está limitada, dado que la elección debe ajustarse al principio de causalidad. Es decir, sólo pueden celebrarse contratos temporales en los supuestos definidos en la ley (se exige una correspondencia entre duración temporal del contrato y la naturaleza temporal del trabajo)”¹.

Bien es sabido que los porcentajes de temporalidad en el mercado laboral de nuestro país son demasiado elevados, confirmando las estadísticas que “*España fue el país de la Unión Europea (UE) con mayor porcentaje de empleados temporales en 2020 tanto en la proporción sobre el total de ciudadanos españoles asalariados (21,8%), como en el porcentaje de trabajadores temporales provenientes de otros países de la UE en comparación con el total de asalariados temporales (27%)*”².

Si nos centramos en el ámbito del empleo público temporal, en pleno 2021 observamos “*que no deja de crecer (30,4 %, según la última Encuesta de Población Activa, EPA) y que es especialmente alarmante si hablamos de trabajadores que llevan más de un trienio -en el mejor de los casos- prestando servicios en el conjunto de las Administraciones Públicas encadenando contratos bajo esta modalidad*”³.

Sin ánimo de hacer un análisis en profundidad de las causas del poco respeto existente en nuestro país al principio de estabilidad en el empleo, se podría entender que “*aunque la contratación temporal podría tener un cierto fundamento económico, la cultura de la temporalidad española respondería a un marco en el cual las empresas⁴ estarían tomando sus decisiones sin tener en cuenta todos los beneficios que podría reportarles la contratación indefinida (Toharia, 2005) ... Según la visión ecléctica, estos aspectos contribuirían a explicar el diferencial en la tasa de temporalidad existente entre España y el resto de la UE, así como su persistencia a pesar de las reformas implementadas*”⁵.

1.1. Presión europea para disminuir los índices de empleo no estable

Diversas instancias europeas han puesto el foco sobre dichos porcentajes de temporalidad, gran parte de ella fraudulenta, coincidiendo todas ellas en que es necesario llevar a cabo reformas estructurales para garantizar un empleo estable, cumpliendo así con lo dispuesto en 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 trabajo de duración determinada (de ahora en adelante, la Directiva 99/70)⁶.

Hay que recordar que la Directiva 99/70 “*resulta de plena aplicación a las diferentes categorías de trabajadores que se engloban bajo la etiqueta de “empleados públicos”. Esta Directiva debe surtir efectos mientras se desarrolle la relación laboral y despliega efectos sobre*

¹ BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ, I.: *Régimen normativo de la contratación temporal (breves notas)*, UNA MIRADA CRÍTICA A LAS RELACIONES LABORALES, 2021. https://ignasibeltran.com/la-contratacion-temporal-laboral/#_ftnref1

² EL INDEPENDIENTE: *España fue el país con más empleados temporales de la UE en 2020*, 2021. <https://www.elindependiente.com/economia/2021/05/26/espana-fue-el-pais-con-mas-empleados-temporales-de-la-ue-en-2020/>

³ DUEÑAS, J. L.: *El abuso de la temporalidad: el lastre del sector público en España*. RTVE.es, 2021. <https://www.rtve.es/noticias/20210429/abuso-temporalidad-lastre-sector-publico-espana/2087672.shtml>

⁴ E incluiríamos aquí a las Administraciones públicas.

⁵ FERNÁNDEZ-GUTIÉRREZ, M. y DÍAZ-FUENTES, D.: “*Empleo Público y Temporalidad: ¿Es El Sector Público Parte Del Problema? (Public Employment and Temporary Employment: Is the Public Sector Part of the Problem?)*”, *Temas Laborales*, n.º 102, 2009, pp. 55.

⁶ Para leer un breve análisis del contenido de la Directiva 99/70, véase el apartado 2 de BALLESTER LAGUNA, F.: “*¿Ha hecho lo suficiente la legislación española para prevenir la utilización abusiva de los contratos de trabajo temporales en el ámbito de la investigación?: La Directiva 1999/70/CE*”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 3, n.º 4, 2015, pp. 173-197.

todas aquellas materias en que la naturaleza temporal del vínculo entre empleador y empleado resulte determinante a cualquier efecto”⁷.

Continuando con el desarrollo de este punto y en relación con la influencia europea, que tiene como objetivo primar el empleo estable en nuestro país y reducir los altos porcentajes de temporalidad existentes, podemos mencionar los siguientes ejemplos:

Por un lado, nos encontramos con la Resolución del Parlamento Europeo, de 31 de mayo de 2018, sobre la respuesta a las peticiones sobre la lucha contra la precariedad y el uso abusivo de los contratos de trabajo de duración determinada (2018/2600(RSP))⁸ que nace *“como resultado de numerosas peticiones que llegaron a la Unión Europea sobre precariedad laboral y abuso de la relación de empleo temporal, incluyendo entre ellas especialmente los abusos cometidos en la administración pública de varios estados miembros con sus empleados públicos...”*⁹.

Aspectos a destacar en relación con la temporalidad en el empleo: Ya en sus consideraciones¹⁰, en clara alusión a España, se hace referencia a *“que varios Estados miembros han experimentado, a lo largo de los años, un aumento significativo del empleo atípico y de los contratos de trabajo temporales en los sectores tanto público como privado...considerando que este hecho ha socavado la integridad de la legislación europea en materia de empleo y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea;”*.

Además, se considera que *“la existencia de un marco global de legislación de la Unión en vigor que debe reducir el riesgo de precariedad de ciertos tipos de relaciones laborales, como la Directiva sobre los contratos de trabajo de duración determinada...”*¹¹, a lo que se añade que *“de la reciente información relacionada con peticiones sobre el abuso de los contratos de duración determinada en el sector público ha puesto de relieve la situación de algunos trabajadores temporales que habían sido despedidos por la entidad pública para la que trabajaban a raíz de sentencias que declaraban que habían sufrido un uso abusivo de contratos de duración determinada, lo que constituía una infracción de la Directiva 1999/70/CE, relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada”*¹².

Importante también el recordatorio de que uno de los fundamentos de la Directiva 99/70 es que *“los contratos de trabajo de duración indefinida constituyen la forma general de relación laboral, mientras que los contratos de trabajo de duración determinada solo son característicos del empleo en algunos sectores o de determinadas ocupaciones y actividades”*¹³, por lo que la transformación de un contrato temporal en fraude de ley en uno indefinido *“debe considerarse como una medida para prevenir y sancionar de manera efectiva el abuso de los contratos de duración determinada en el sector público y en el privado...”*¹⁴.

Finalmente, en relación con el reconocimiento de una posible indemnización económica a favor de un trabajador en abuso de temporalidad, se destaca en la resolución que *“la transformación*

⁷ OCAÑA ESCOLAR, L.: “La doctrina del TJUE sobre la Directiva 1999/70 y el colectivo de empleados públicos”, *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, n.º 118, 2013, pp. 203-216.

⁸ Acceso al texto completo de dicha resolución a través del siguiente enlace: https://drive.google.com/file/d/0B0LE4pjp_FUIV01SejJ3UjdSNTloVndBYT14VklwYTZkbl9R/view?resourcekey=0-11vklabFitz3gly6W9JpfQ

⁹ BLOG DE APISCAM: *Resolución del Parlamento Europeo tras las peticiones recibidas en la Unión Europea sobre el abuso de la temporalidad tanto en la empresa como en el empleo público: la conversión a fijo es adecuada y pide que se incluya en la normativa nacional como medida ante abuso de temporalidad, sin perjuicio de sanción e indemnización adicional, condenando el despido por este fraude de ley*, 2018. <http://apiscam.blogspot.com/2018/06/propuesta-de-resolucion-del-parlamento.html>

¹⁰ Concretamente, en el considerando F) de la Resolución del Parlamento Europeo, de 31 de mayo de 2018.

¹¹ Considerando G) de la Resolución del Parlamento Europeo, de 31 de mayo de 2018.

¹² Considerando I) de la Resolución del Parlamento Europeo, de 31 de mayo de 2018.

¹³ Apartado 15 de la Resolución del Parlamento Europeo, de 31 de mayo de 2018.

¹⁴ Apartado 18 de la Resolución del Parlamento Europeo, de 31 de mayo de 2018.

de un contrato de duración determinada en un contrato de duración indefinida..., no exige a un Estado miembro de la obligación de sancionar dicho abuso, incluyendo, además, la posibilidad de que el trabajador afectado obtenga la reparación de los perjuicios sufridos en el pasado...’’¹⁵, añadiendo que “la concesión de una indemnización al trabajador afectado...debe, en todo caso, ser adecuada y eficaz, y compensar plenamente todos los daños sufridos’’¹⁶.

Por otro lado, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea lleva una intensa actividad en relación con el abuso de temporalidad que se comete en nuestro país, con numerosas sentencias dictadas en los últimos años que ponen en tela de juicio prácticas habituales que tienen lugar en nuestras administraciones públicas, así como figuras jurídicas consolidadas por nuestros tribunales.

Como ejemplo de ello podemos mencionar la figura del indefinido no fijo, creada por el Tribunal Supremo para sancionar el abuso en las relaciones laborales temporales en el empleo público, que ha sido puesta en cuestión por el TJUE al afirmar literalmente que “*por lo que respecta a la transformación de los empleados públicos que hayan sido nombrados de manera abusiva en el marco de sucesivas relaciones de servicio de duración determinada en «indefinidos no fijos», basta con señalar que los propios juzgados remitentes consideran que esta medida no permite alcanzar la finalidad perseguida por la cláusula 5 del Acuerdo Marco... esta transformación se produce sin perjuicio de la posibilidad de que el empleador amortice la plaza o cese al empleado público... Además... la transformación de los empleados públicos con nombramiento de duración determinada en «indefinidos no fijos» no les permite disfrutar de las mismas condiciones de trabajo que el personal estatutario fijo’’¹⁷.*

Y en relación con la interpretación que realizaba el Tribunal Supremo¹⁸, que en resumen venía entendiendo que la crisis económica (y las medidas adoptadas para hacer frente a la misma) puede justificar relaciones de temporalidad de larga duración¹⁹, también ha sido puesta en cuestión por el TJUE, afirmando que “*a este respecto, es necesario recordar que, según reiterada jurisprudencia, aunque las consideraciones presupuestarias pueden fundamentar elecciones de política social de un Estado miembro e influir en la naturaleza o el alcance de las medidas que pretende adoptar, no constituyen en sí mismas un objetivo de esa política y, por tanto, no pueden justificar la falta de cualquier medida preventiva contra la utilización abusiva de sucesivos contratos de trabajo de duración determinada en el sentido de la cláusula 5, apartado 1, del Acuerdo Marco (sentencia de 25 de octubre de 2018, Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, apartado 55 y jurisprudencia citada)’’²⁰.*

Mencionar también la labor de vigilancia efectuada por la Comisión Europea sobre el proceso de reforma legislativa que se está llevando a cabo en nuestro país, en relación con las causas y duraciones existentes en el sistema de contratación pública temporal. Tal y como ha llegado a

¹⁵ Apartado 19 de la Resolución del Parlamento Europeo, de 31 de mayo de 2018.

¹⁶ Apartado 20 de la Resolución del Parlamento Europeo, de 31 de mayo de 2018.

¹⁷ STJUE del 19 de marzo de 2020 (C-103/18 y C-429/18), apartado 102.

¹⁸ Interpretación recientemente superada por la STS 2454/2021 (Pleno), del 28/06/2021, nº recurso 3263/2019. Para un análisis de la misma, véase BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ, I.: *Los interinos por vacante se convierten en indefinidos no fijos si superan un plazo de 3 años: comentario de urgencia a la STS/Pleno 28/6/21*, UNA MIRADA CRÍTICA A LAS RELACIONES LABORALES, 2021 <https://ignasibeltran.com/2021/06/29/los-interinos-por-vacante-se-convierten-en-indefinidos-no-fijos-si-superan-un-plazo-de-3-anos-comentario-de-urgencia-a-la-stspleno-28-6-21/> y ROJO TORRECILLA, E.: *La saga “personal interino laboral”. Modificación de la jurisprudencia del TS (y a la espera de la anunciada reforma del EBEP). Análisis de la sentencia de 28 de junio de 2021*, EL BLOG DE EDUARDO ROJO, 2021. <http://www.eduardorjotorrecilla.es/2021/07/la-saga-personal-interino-laboral.html>

¹⁹ Para profundizar en dicha interpretación del TS, véase ROJO TORRECILLA, E.: *Empleo público. ¿Cuándo será injustificadamente larga una contratación de interinidad? Notas a la importante sentencia del TS de 5 de diciembre de 2019, con un voto particular discrepante*, EL BLOG DE EDUARDO ROJO, 2020. <http://www.eduardorjotorrecilla.es/2020/01/empleo-publico-cuando-sera.html>

²⁰ STJUE del 3 de junio de 2021 (C-726/19), apartados 91, 92 y 93.

afirmar la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión Europea, en una carta enviada al gobierno español, “*está actualmente analizando los cambios introducidos en la legislación española y seguirá de cerca el futuro proceso legislativo con el objetivo de evaluar la conformidad del texto resultante con la Directiva Europea*”²¹.

No obstante, a pesar de la influencia europea, “*no cabe desconocer que el problema de la temporalidad en nuestro país tiene características propias y no guarda relación con lo que sucede en el resto de la UE (no en vano tenemos la segunda tasa de temporalidad más alta de Europa y con tendencia a que siga creciendo). En segundo término, no puede tampoco obviarse que nada asegura que los modelos de temporalidad de los países que habitualmente nos sirven de inspiración se acomoden, tras las decisiones del TJUE, al Acuerdo sobre el trabajo de duración determinada*”²².

El contexto descrito ha supuesto que, a finales del año 2021, se hayan llevado a cabo una serie de reformas que afectan a nuestro ordenamiento jurídico laboral y administrativo. Por un lado, nos encontramos con el Real Decreto-Ley 32/2021 de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y transformación del mercado de trabajo, norma con la que “*el legislador de urgencia asume el contenido del Diálogo Social que se ha venido desarrollando en los meses precedentes. Hay que llamar la atención sobre el régimen transitorio aplicable a buena parte de los cambios introducidos*”²³. No obstante, a pesar de introducir una serie de cambios en relación con la contratación temporal, subcontratas y ultraactividad de los convenios, ha decirse que “*la ambiciosa reforma anunciada desde hace meses al final no ha sido tal, y ha dejado importantes cuestiones de la reforma laboral del año 2012 sin tocar, lo que hace que aquella reforma se consolide y sea más complicada modificarla en un futuro*”²⁴. Los efectos de dicha reforma en el asunto objeto de este estudio se verán a continuación, en el apartado dedicado a los empleados laborales.

Por otro lado, también se ha aprobado la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, sin embargo, dicha ley no implica grandes cambios en las interinidades por ejecución de programas temporales, modalidad de nombramiento de trabajadores para ejecutar el programa que vamos a analizar en el apartado correspondiente.

1.2. Reparto de temporalidad en el empleo público desigual: mayor incidencia en el plano autonómico, provincial y local

De las cifras expuestas por las últimas Encuestas de Población Activa, resulta evidente que en el mercado de trabajo de España tenemos un grave defecto estructural de temporalidad, y si nos centramos en el empleo público, ese defecto estructural es especialmente pronunciado en el ámbito autonómico, provincial y municipal, siendo estos los niveles de organización territorial en los que se concentran las mayores tasas de temporalidad.

Enlazando con lo anterior, dentro de las competencias que ostentan las administraciones autonómicas, provinciales y locales, una de la más importante y con mayor peso de empleados públicos es la relativa a los Servicios Sociales, que en el marco de la pandemia generada por el

²¹ Para profundizar en ello véase PÉREZ, B.: “Bruselas pone bajo vigilancia el acuerdo del Gobierno para estabilizar interinos”, *La Información*, 2021. <https://www.lainformacion.com/economia-negocios-y-finanzas/bruselas-pone-bajo-vigilancia-acuerdo-gobierno-estabilizar-interinos/2847821/?autoref=true>

²² REY, J. P.: “Por una reformulación de nuestro modelo de contratación temporal: reflexiones sobre las consecuencias de la sentencia Porras en nuestro ordenamiento y la eficacia de la Directiva 99/70”, *Revista de derecho social*, n.º 76, 2016, pp. 219-252.

²³ SEMPERE NAVARRO, A.: *Las reformas laborales de diciembre 2021*, Lefebvre, 2022, p. 17.

²⁴ ARADAS, A.: “Resumen de la reforma laboral 2021 - RDL 32/2021”, *Cuestiones Laborales*, 2022. <https://www.cuestioneslaborales.es/resumen-de-la-reforma-laboral-2021-rdl-32-2021/#temporales>.

COVID-19 fueron declarados como esenciales por el Gobierno central²⁵ y que se han visto desbordados por el aumento de usuarios.

Pero a pesar de su esencialidad, así como del importante peso que ostentan, las altas tasas de empleo no estable también afectan al ámbito de los Servicios Sociales, en cuyo seno podemos observar la frecuente práctica de recurrir a supuestos programas “temporales” subvencionados para llevar a cabo funciones estructurales al haberse regulado las mismas como competencias propias que deben desarrollarse de manera permanente.

La razón por la que nos vamos a centrar en dichas prácticas se justifica en los efectos perjudiciales derivados de las mismas, ya que se generan importantes bolsas de empleo público temporal que, a su vez, tienen como consecuencia dos impactos negativos:

Uno de ellos, que es de vertiente laboral, afecta a trabajadores a los que no se les reconoce un empleo estable y se ven en la rueda de participar cada cierto tiempo en procesos selectivos para acceder a bolsas de empleo temporal.

El otro, de vertiente ciudadana, supone que los propios Servicios Sociales dependen de la decisión (política) de si se prorroga la financiación a través de la cual se están ejecutando programas “temporales”, lo que va en perjuicio de la calidad del servicio pues cada cierto tiempo (lo que dure la subvención) se pausarán muchas de las funciones desarrolladas y se sustituirá al personal que venía desempeñando esas funciones por un nuevo personal contratado al amparo de la nueva fuente de financiación, lo que afecta directamente a la ciudadanía usuaria del servicio (que en los últimos tiempos se ha multiplicado de forma exponencial, indicando ciertos informes que “*los nuevos perfiles que irrumpieron en los Servicios Sociales al comienzo de la pandemia se encuentran hoy en día consolidados, es decir, forman parte ya de un sistema del que no se prevé que puedan descolgarse en los próximos meses debido a la fuerte crisis económica en la que se encuentran los sectores económicos de los que proceden, y a la inestabilidad laboral en la que se encuentran*”²⁶).

En base a lo expuesto, y a diferencia de numerosas obras y estudios relacionados con el abuso de temporalidad de larga duración, en el presente artículo nos vamos a centrar en el fraude de ley que se comete desde el inicio de la relación de trabajo temporal (ya sea laboral o funcional) y que, desde mi punto de vista, no necesita del paso del tiempo para que puedan declararse como fraudulentas dichas relaciones de empleo público (fraude ab initio).

Hay que recordar que, como indica tanto la normativa nacional como comunitaria, las relaciones indefinidas son la forma típica de contratación, y a través de ellas deben cubrirse los puestos de trabajo para desarrollar funciones y competencias propias, quedando el uso de los vínculos no indefinidos para cuestiones concretas y limitadas en el tiempo²⁷.

Continuando con el objeto de este artículo, y concretando aún más el mismo, nos vamos a centrar en el ámbito de los Servicios Sociales andaluces, sus competencias y funciones, y como

²⁵ Para profundizar en las medidas adoptadas en plena cuarentena de marzo de 2020, véase CEF LABORAL SOCIAL: COVID-19. Medidas excepcionales para el personal del sector de servicios sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia relacionadas con la prestación de servicios y la contratación, 2020, Laboral-social.com. <https://www.laboral-social.com/COVID-19-medidas-personal-sector-servicios-sociales-obligacion-prestacion-movilidad-funcional-cambio-centro-contratacion-sin-titulacion-reincorporacion-liberados-sindicales.html>

²⁶ CALZADA GUTIÉRREZ, I., MURIEL SAIZ, M., PÁEZ IZQUIERDO, V., CARO BLANCO, F., GÓMEZ GARRIDO, M., MARÍA MESTRE, J., ALKORTA ELORZA, E., FOUASSIER, M., RUÍZ CIARRETA, I., GUTIÉRREZ SASTRE, M., BECERRIL, I., ALMAGUER-KALIXTO, P., GÓMEZ QUINTERO, J. D., y HERNÁNDEZ CORDERO, A. L.: *Los servicios sociales ante la pandemia: sin esperanza, con convencimiento. Monitor de Impacto de la COVID-19 sobre los Servicios Sociales*, Instituto Nacional de Administración Pública, 2021, p. 8. <https://www.inap.es/documents/84257/0/INFORME+MONITOR+DE+IMPACTO+FEBRERO+2021.pdf/6e01d03e-5b34-7207-6d38-90017742acfc>

²⁷ Para profundizar en el principio de estabilidad en el empleo véase MONTOYA MELGAR, A. M.: “La estabilidad en el empleo: recuperación de un principio”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, n.º 33, 2001, pp. 61-74.

muchas de ellas se desarrollan en la actualidad a través del denominado como Plan de inclusión local en zonas desfavorecidas (Plizd), en lo que profundizaremos en los siguientes apartados. A pesar de centrarnos en el ámbito territorial andaluz, las conclusiones que se alcanzarán en el presente artículo serán extensibles a otros territorios fuera de Andalucía que lleven a cabo las mismas prácticas, pero por motivos de exposición debemos centrarnos en territorios concretos ya que el desarrollo de los planes analizados es descentralizada y cada municipio tendrá su propio plan de intervención, debiendo seguirse las directrices generales marcadas por cada comunidad autónoma que otorga la correspondiente subvención.

2. ORGANIZACIÓN GENERAL DE LOS SERVICIOS SOCIALES EN ANDALUCÍA

Tal y como indica el art. 26 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, la estructura básica del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía se compone de un nivel primario y un nivel especializado.

Dentro del nivel primario, *“se ubican los servicios sociales comunitarios, que se prestan a la población desde los centros de servicios sociales comunitarios y mediante los equipos profesionales de los mismos”*. Pues bien, dentro de esta primera división de los servicios sociales, es en los comunitarios en los que se va a centrar el presente artículo.

Sin ánimo de profundizar en los antecedentes de los mismos, señalar que *“las prestaciones básicas de los Servicios Sociales Comunitarios, tal y como hoy las entendemos dirigidas a la generalidad de la ciudadanía, tienen su precedente más cercano en la acción social que se llevó a cabo en la sociedad española de finales de los 50 y década de los 60 como consecuencia del éxodo rural hacia las grandes ciudades tras la implantación del Plan de Estabilización de 1959 y, más tarde, con los Planes de Desarrollo de 1964, que abocaron a estas ciudades a planificar y desarrollar nuevos servicios para atender las nuevas demandas que se planteaban por estos colectivos”*²⁸.

En relación con la organización de los servicios sociales comunitarios andaluces, especificar que son *“de titularidad y gestión pública”* y que *“constituyen la estructura básica del nivel primario de servicios sociales. La organización y gestión de estos servicios y sus centros responde a las entidades locales de cada territorio, de ámbito municipal o supramunicipal”*²⁹ y constituyen *“el primer nivel de referencia para la valoración de las necesidades, la planificación, la intervención, tratamiento, seguimiento, evaluación de la atención y coordinación con otros agentes institucionales del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, garantizando la universalidad en el acceso al mismo y su proximidad a las personas usuarias, familias, unidades de convivencia y grupos de la comunidad”*³⁰.

3. LA ERACIS, SU DESARROLLO A TRAVÉS DE LOS DENOMINADOS PROGRAMAS LOCAL DE INCLUSIÓN DE ZONAS DESFAVORECIDAS (PLIZD) Y SU CONFIGURACIÓN DENTRO DE LOS SERVICIOS SOCIALES COMUNITARIOS

Dichos programas locales forman parte de la *“Estrategia Regional Andaluza para la cohesión e inclusión social. Intervención en zonas desfavorecidas”*³¹ (ERACIS, en adelante), estrategia que se desarrolla a través de un documento formado por los siguientes apartados: *“una presentación e introducción, un diagnóstico y mapa de zonas desfavorecidas, la misión y los objetivos de la Estrategia, qué tipos de medidas se deben articular para su implementación, la metodología de*

²⁸ DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ: *Informe sobre la situación de los servicios sociales comunitarios en Andalucía*, 2005.

²⁹ Art. 27.1 Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía.

³⁰ Art. 27.2 Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía.

³¹ Acceso al documento a través del siguiente enlace:

https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/Estrategia_Regional_Cohesion_Social-web.pdf

intervención y, por último, una metodología de seguimiento y evaluación de la propia herramienta”³².

En base a dicho documento, la ERACIS se define (en la introducción (punto 2)) como la “actuación sobre las zonas de los pueblos y ciudades donde se registran situaciones graves de exclusión social y/o donde existen factores de riesgo de que se produzcan, así como actuar sobre el contexto general del municipio a fin de transformar la visión que se tiene sobre estas zonas y viceversa, de forma que se promueva la eliminación de la territorialidad como un factor de exclusión”.

Tal y como afirma la propia Junta de Andalucía, la ERACIS es una iniciativa que “se ha puesto en marcha desde la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, en cofinanciación con el Fondo Social Europeo, en el Marco del Programa Operativo FSE Comunidad Autónoma de Andalucía 2014-2020... El objetivo de este Proyecto es establecer mecanismos de compensación al objeto de que las personas residentes en zonas con necesidades de transformación social puedan acceder a los distintos Sistemas de Protección Social: educación, salud, servicios sociales y empleo, así como a otros servicios públicos”³³.

En relación con la intervención en zonas desfavorecidas, la ERACIS establece que (en la página 9 del documento) “la finalidad general de esta Estrategia es habilitar un procedimiento de intervención en zonas desfavorecidas mediante planes locales formulados desde las Administraciones Locales, y elaborados y ejecutados de forma participada”. Por tanto, son los ayuntamientos y diputaciones los que contratan a profesionales para llevar a cabo las actuaciones contempladas en la ERACIS, debiendo cada corporación local elaborar un programa propio basándose en las líneas predefinidas por dicha estrategia autonómica y participar en las convocatorias para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia no competitiva, dirigidas a entidades locales para el diseño, implantación, ejecución y desarrollo de los Planes Locales de Intervención en zonas desfavorecidas en Andalucía (PLIZD).

En la propia página 90 del documento que desarrolla la ERACIS establece como objetivo obligatorio el “incrementar el número de profesionales en los centros de servicios sociales comunitarios” y el “refuerzo de la dotación de profesionales de centros de servicios sociales comunitarios”. En este punto parece lógico preguntarse, ¿un supuesto programa basado en una estrategia temporal puede marcarse como objetivo principal (y obligatorio) el incremento de personal y el refuerzo de personal de los Servicios Sociales comunitarios, que desarrollan funciones estructurales en función de lo expuesto por la propia Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía³⁴? Y contestando a una pregunta con otra pregunta, cabría plantearse la cuestión de si ¿no sería más lógico aumentar el personal de estructura para desarrollar las competencias básicas de los servicios municipales mediante contratación indefinida no sujeta a planes temporales? Más adelante profundizaremos en ello.

3.1. Modalidad de contratación de los trabajadores para ejecutar el correspondiente Plan Local de Intervención en zonas desfavorecidas en Andalucía (PLIZD) por parte de los ayuntamientos y diputaciones

Como el objetivo del presente artículo es analizar la validez o no, desde el punto de vista del principio de estabilidad en el empleo, de la estrategia ERACIS y los correspondientes PLIZD,

³² DÍAZ BERMEJO, A., RODRÍGUEZ-SUÁREZ, I., ÁLVAREZ-DEL VALLE, L., CÓRDOBA-HERNÁNDEZ, R., SÁNCHEZ-TOSCANO, G., y HERNÁNDEZ-AJA, A.: *La Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inclusión Social. Intervención en Zonas Desfavorecidas (ERACIS)*, 2021, pp. 161.

³³ Presentación del proyecto extraída del siguiente enlace: <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/igualdadpoliticassocialesyconciliacion/areas/inclusion/paginas/presentacion-proyecto.html>

³⁴ Véase el, ya expuesto, art. 27.1 de dicha Ley.

resulta obligatorio hacer un breve análisis de las distintas modalidades contractuales que vienen empleando las administraciones locales para ejecutar dichos programas.

En base al apartado 3 del art. único de la Orden de 10 de marzo de 2021, por la que se modifica la Orden de 3 de mayo de 2018, que aprueba las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva dirigidas a Entidades Locales para el diseño, implantación, ejecución y desarrollo de los planes locales de intervención en zonas desfavorecidas en Andalucía, en el ámbito de las competencias de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, hoy Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, el apartado 1.c) del artículo 23, queda redactado del siguiente modo:

«Efectuada la selección, las Entidades Locales procederán a su contratación, utilizando para la Línea 1 las modalidades establecidas en la normativa laboral o normativa administrativa, en el supuesto de contratación por arrendamiento de servicios, y para la Línea 2 la contratación se efectuará igualmente conforme a las modalidades de la normativa laboral o administrativa, ésta última para el supuesto de nombramiento de personal interino».

Por tanto, en la contratación de profesionales para el desarrollo del citado plan, se pueden contratar tanto a empleados laborales como funcionarios, ambos con modalidades contractuales temporales. En la práctica, las distintas corporaciones municipales y diputaciones están recurriendo a los siguientes tipos contractuales:

3.1.1. Empleados laborales (contrato de obra o servicio determinado)

En base a la normativa reguladora de dicha modalidad contractual, hay que comenzar este punto recordando la obligación de las Administraciones Públicas de respetar las normas establecidas por la legislación laboral sobre la validez y requisitos de los contratos temporales. Prueba de ello es la Disposición adicional trigésima cuarta de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, en la que se regula la *“Exigencia de responsabilidades en las Administraciones Públicas y entidades dependientes de las mismas por la utilización de la contratación laboral”*. En dicha disposición se establece que:

“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...”

Centrándonos en la modalidad contractual por obra o servicio determinado, el propio Tribunal Supremo, en su sentencia de 15 de septiembre de 2009 EDJ 2009/245802 señalaba que, *“la cuestión ha sido ya unificada por la Sala en la citada STS /IV 21-enero-2009 (recurso 1627/2008) EDJ 2009/16988, con doctrina seguida por la STS /IV 14-julio-2009 (recurso 2811/2008) EDJ 2009/205417, recordando que los requisitos para la validez del contrato para obra o servicio determinados han sido examinados por esta Sala, entre otras, en la STS /IV 10-octubre-2005 (recurso 2775/2004), en la que con cita de la STS /IV 11-mayo-2005 (recurso 4162/2003) EDJ 2005/83724, se razona señalando que es aplicable tanto para las empresas privadas como para las públicas e incluso para las propias Administraciones Públicas”*.

En línea con el Tribunal Supremo, la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia (sede en Granada), en su sentencia del 3 de octubre de 2019 (Núm 2198/19), afirma que *“negar tal sometimiento, iría en contra del claro mandato del artículo 9.1 de la Constitución, 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, no es posible a las Administraciones Públicas eludir el artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores y las demás normas reguladoras del contrato de trabajo...”*

Continuando con la regulación del contrato por obra o servicio determinado, se encuentra regulado en el art. 15.1.a) del Estatuto de los Trabajadores, el cual indica que esta modalidad

contractual de duración temporal se podrá realizar “cuando se contrate al trabajador para la realización de una obra o servicio determinados, con autonomía y sustantividad propia dentro de la actividad de la empresa y cuya ejecución, aunque limitada en el tiempo, sea en principio de duración incierta”.

Por otro lado, el Real Decreto 2720/1998 de 18 de diciembre, por el que se desarrolla el art. 15 del Estatuto de los Trabajadores en materia de contratos de duración determinada, establece en su art. 2.2 que los contratos de obra o servicio determinado deben cumplir los siguientes requisitos para ser considerados válidos:

“a) El contrato deberá especificar e identificar suficientemente, con precisión y claridad, la obra o el servicio que constituya su objeto.

b) La duración del contrato será la del tiempo exigido para la realización de la obra o servicio.

Si el contrato fijara una duración o un término, éstos deberán considerarse de carácter orientativo en función de lo establecido en el párrafo anterior”.

En cuanto a la duración máxima del contrato, establece el art. 15.1.a) del Estatuto de los Trabajadores que “estos contratos 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”.

Hay que indicar, en relación con la eficacia de la limitación temporal en el ámbito del empleo público de nuestro país, que “pese a la trascendencia que a priori debía tener la limitación de la duración máxima del contrato para obra o servicio determinados, inmediatamente se constató que esta previsión limitativa de la extensión temporal de esta modalidad contractual, de gran repercusión en el sector privado, iba a producir efectos intrascendentes en el sector público, pues “aun cuando vincula a las Administraciones y sus organismos dependientes, lo hace sin perjuicio de la aplicación de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público, no obstaculizando, en consecuencia, la cobertura reglamentaria del puesto de trabajo afectado (...)”³⁵.

Desarrollo jurisprudencial de los requisitos para el contrato por obra o servicio determinado: La validez de los contratos de obra o servicio determinado ha sido frecuentemente analizada por nuestros tribunales, siendo de obligado cumplimiento analizar la doctrina del Tribunal Supremo al respecto, reiterando³⁶ que “son requisitos para la validez del contrato de obra o servicio determinado, que aparece disciplinado en los arts. 15.1.a) ET EDL 1995/13475 y 2 Real Decreto 2720/1998 de 18-diciembre EDL 1998/46406 que lo desarrolla (BOE 8-1-1999) -vigente desde el 9 de enero siguiente de acuerdo con lo previsto por su Disposición Final Segunda y, por ende, en la fecha en que el actor fue contratado-, los siguientes:

a) que la obra o servicio que constituya su objeto, presente autonomía y sustantividad propia dentro de lo que es la actividad laboral de la empresa:

Como indica Luis Fernando de Castro, “autonomía y sustantividad implican que no cabe el recurso a esta modalidad contractual para ejecutar tareas de carácter permanente y duración indefinida en el tiempo, que son aquéllas que se mantienen y perduran al no responder a circunstancias excepcionales que pudieran conllevar su limitada duración, sino que forman parte

³⁵ MORENO GENÉ, J.: “La duración del contrato para obra o servicio determinados en las administraciones públicas: un viaje de ida y vuelta”, *Reforma de las administraciones públicas y empleo público. Comunicaciones (en CD-Rom): XXXIII Jornadas andaluzas de derecho del trabajo y relaciones laborales*, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 2015, pp. 284.

³⁶ STS, de 15 de septiembre de 2009 (EDJ 2009/245802).

del proceso productivo ordinario (Véanse las Sentencias del Tribunal Supremo 22/04/02 -Recurso de Casación para la unificación de doctrina 1431/01-; 04/10/07 -Recurso de Casación para la unificación de doctrina 1505/06-; 21/02/08 -Recurso de Casación para la unificación de doctrina 178/07-; y 21/07/08 -Recurso de Casación para la unificación de doctrina 2121/07-)³⁷.

En este punto es importante el papel que juega la negociación colectiva, ya que en base al párrafo segundo del art. 2.1 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, establece que “cuando el convenio colectivo que resulte de aplicación haya identificado los trabajos o tareas con sustantividad propia dentro de la actividad normal de la empresa que puedan cubrirse con esta modalidad contractual, se estará a lo establecido en el mismo a efectos de su utilización”.

Si bien, tal y como indica la Sentencia del Tribunal Supremo del 26 de octubre de 1999 (rec. 818/1999), se debe tener en cuenta por los agentes sociales que participan en la negociación colectiva que “la determinación de los supuestos de la contratación temporal y sus requisitos, recogidos en los artículos 11 y 15 del Estatuto de los Trabajadores EDL 1995/13475, constituyen un núcleo de derecho necesario indisponible para las partes, como ha tenido esta Sala ocasión de decir en muchas ocasiones y más recientemente en la sentencia de 7 de octubre de 1999. En todo caso, la mera consignación o enumeración de tales puestos de trabajo susceptibles de ser ocupados mediante contratación temporal para obra o servicio determinado, no resultaría vinculante, ni extraería del control jurisdiccional el examen de la adecuación del contrato con la actividad de que se trate”.

Por tanto, en relación con el PLIZD, aunque las entidades locales pactaran mediante la negociación colectiva que dicho programa goza de autonomía y sustantividad propia, si en el desarrollo del mismo no se cumple con lo establecido por la normativa laboral para la validez del contrato de obra o servicio determinado, no será válido concertar dicha modalidad contractual para ejecutarlo. En refuerzo de lo expuesto traer a colación lo afirmado por el Tribunal Supremo, en relación con que la posibilidad habilitada por la normativa laboral para que la negociación colectiva identifique qué actividades gozan de autonomía dentro de la actividad de la empresa, “no ofrece a los negociadores unas facultades omnímodas, puesto que el Convenio Colectivo no es instrumento hábil para alterar los términos legales de la contratación para obra o servicio determinado, de forma que la determinación de los supuestos de la contratación temporal y sus requisitos (art. 15 ET EDL 1995/13475), constituyen un núcleo de derecho necesario indisponible para las partes, con la consecuencia de que la consignación o enumeración convencional de puestos de trabajo susceptibles de contratación temporal para obra o servicio determinado, no resulta vinculante ni obsta el control jurisdiccional sobre la adecuación del contrato a la legalidad (SSTS 07/10/99; y 26/10/99 EDJ 1999/32602)...”³⁸.

Concluyendo este punto, “la ingente cantidad de contratos temporales de la modalidad de obra/servicio permite constatar que la negociación colectiva no ha desempeñado el papel racionalizador y garantista que le correspondería (En palabras de J. CRUZ VILLALÓN, su actuación no ha sido satisfactoria, “... sino todo lo contrario” (“La recuperación de la lógica institucional en la contratación laboral: el equilibrio entre estabilidad y flexibilidad contractual”, Derecho de las Relaciones Laborales, n° 3, 2016, p. 216). A su juicio, “el marco básico de la delimitación de la casualidad en la contratación temporal es cometido que le corresponde abordar a la norma estatal”))”³⁹.

³⁷ DE CASTRO MEJUTO, L. F.: “Criterios jurisprudenciales sobre el contrato de obra o servicio determinado y su valoración”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 2009, n.º 13, p. 4.

³⁸ STS, del 4 de octubre de 2007, (rec. 1505/2006).

³⁹ CORUJO, B. S.: “El uso indiscriminado del contrato de obra o servicio determinado como factor distorsionador del funcionamiento del mercado de trabajo español”, *Descentralización productiva, nuevas formas de trabajo y (...)*

b) que su ejecución, aunque limitada en el tiempo, sea en principio de duración incierta:

En línea con el anteriormente expuesto art. 15.1 del Estatuto de los Trabajadores, tal y como indica Raquel Poquet Catalá, *“esta modalidad contractual se somete a un criterio temporal, pues la ejecución de la obra o la realización del servicio han de ser de duración determinada, es decir, se trata de una contratación temporal. De hecho, con anterioridad a la reforma de 2010 que estableció la duración máxima actual, la jurisprudencia venía señalando su carácter temporal al declarar que, aunque la ley no establezca límites de duración mínima ni máxima, se caracteriza por su duración determinada, pues estos extremos probablemente, o seguramente, serán desconocidos en el momento de la contratación”*⁴⁰.

c) que se especifique e identifique en el contrato, con precisión y claridad, la obra o el servicio que constituye su objeto:

Obligación conectada con lo dispuesto en el art. 8.2 del Estatuto de los Trabajadores⁴¹ y con el art. 6.1 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 determinada⁴².

En línea con lo expuesto, reproducir lo expuesto por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia (sede en Granada), de 9 de enero de 2020, nº 6/2020, *“la causa ha de explicitarse en el propio contrato para destruir la presunción a favor de la contratación indefinida. Por lo tanto, es indispensable que en el texto de los contratos escritos se expresen, con claridad y precisión, todos los datos aplicables que justifican la temporalidad”*.

Como bien se indica, debe especificarse con claridad y precisión el objetivo del contrato, no siendo válidas aquellas obras o servicios expresadas de manera ambigua o poco clara. En esta línea también se pronuncia el TSJ Andalucía (sede en Sevilla), en su sentencia del 23 de julio de 2008 (nº 2685/2008, rec. 3740/2007), entendiéndose que *“en ningún caso las cláusulas oscuras pueden favorecer a quien las establece, por lo que se imputa la oscuridad al empresario que es quien conoce la obra y destino de la actividad laboral contratada (STSJ Granada 3-4-01, AS 2876)”*.

d) que, en el desarrollo de la relación laboral, el trabajador sea normalmente ocupado en la ejecución de aquella o en el cumplimiento de éste y no en tareas distintas”:

Requisito que implica la *“efectiva dedicación a aquello para lo que ha sido contratado, supone que el trabajador no sea empleado para desarrollar otros servicios que aquéllos que han justificado el recurso a esta institución excepcional, pues estaríamos ante un fraude en la contratación”*⁴³.

Como conclusión de este punto, recordar que todos los requisitos expuestos deben concurrir conjuntamente, pues el Tribunal Supremo *“se ha pronunciado repetidamente sobre la necesidad de que concurran conjuntamente todos requisitos enumerados, para que la contratación temporal por obra o servicio determinado pueda considerarse ajustada a derecho”*⁴⁴, recordando también que

organización empresarial: XXVIII Congreso de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Santiago de Compostela, 31 de mayo y 1 de junio de 2018, 2018, Madrid, Cinca, p. 98.

⁴⁰ POQUET CATALÁ, R.: “De nuevo con el contrato de obra o servicio determinado y el fraude de ley”, *Lex Social: Revista de Derechos Sociales*, vol. 6, n.º 2, p. 183.

⁴¹ Art. 8.2 del Estatuto de los Trabajadores: *“Deberán constar por escrito los contratos de trabajo cuando así lo exija una disposición legal y, en todo caso, los de prácticas y para la formación y el aprendizaje, los contratos a tiempo parcial, fijos-discontinuos y de relevo y los contratos para la realización de una obra o servicio determinado; también constarán por escrito los contratos por tiempo determinado cuya duración sea superior a cuatro semanas”*.

⁴² Art. 6.1 Real Decreto 2720/1998, de 18 de diciembre: *“Los contratos para obra o servicio determinados y de interinidad deberán formalizarse siempre por escrito”*.

⁴³ DE CASTRO MEJUTO, L. F.: “Criterios jurisprudenciales sobre el contrato de obra o servicio determinado y su valoración”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 2009, n.º 13, p. 72.

⁴⁴ Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo de 21 de enero de 2009 rec. 1627/2008.

“corroboran lo dicho, las de 21-9-93 (rec. 129/1993), 26-3-96 (rec. 2634/1995), 20-2-97 (rec. 2580/96), 21-2-97 (rec. 1400/96), 14-3-97 (rec. 1571/1996), 17-3-98 (rec. 2484/1997), 30-3-99 (rec. 2594/1998), 16-4-99 (rec. 2779/1998), 29-9-99 (rec. 4936/1998), 15-2-00 (rec. 2554/1999), 31-3-00 (rec. 2908/1999), 15-11-00 (rec. 663/2000), 18-9-01 (rec. 4007/2000)”.

Una vez expuestos los requisitos de dicha modalidad contractual, procedemos a responder a la siguiente cuestión, ¿cumple la estrategia ERACIS y los correspondientes programas locales, elaborados por los ayuntamientos y diputaciones, para su ejecución con los requisitos expuestos para la contratación por obra o servicio determinado? Para abordar esta pregunta nos vamos a centrar en el plan elaborado por el Ayto. de Granada⁴⁵(aunque, como ya se ha dicho anteriormente, las conclusiones extraídas serán extensibles al resto de planes municipales ya que todos ellos deben respetar las actuaciones predefinidas por la ERACIS), a través del cual se hace un diagnóstico de las condiciones materiales de la ciudad y se “pone el foco en la Granada más vulnerable con una propuesta concisa y muy trabajada para los siete barrios del Distrito Norte, así como para la zona de Santa Adela”⁴⁶. Para los lectores de este artículo que no conozcan la realidad granadina, señalar que dichos barrios arrastran desde hace décadas problemas económicos y acumulan altas tasas de pobreza.

Las zonas elegidas lo han sido tras realizar un diagnóstico basado en parámetros de su población como el empleo (dinámica del mercado laboral, oportunidades y obstáculos para la inserción de personas sin ocupación), vivienda (accesibilidad, barreras arquitectónicas), conexiones de las personas y transporte públicos de los barrios con el resto de la ciudad, participación en los órganos municipales, salud, economía, protección social, seguridad ciudadana, recursos, factores de exclusión, demandas de Servicios Sociales por tipologías, etc.

Una vez expuesto el diagnóstico, ¿cuáles son las medidas que se adoptan con el PLIZD de Granada para abordar la situación en dichas zonas y que justifican, desde el punto de vista de las administraciones empleadoras, una contratación temporal? Pues bien, el programa elaborado por la capital nazarí basándose en la ERACIS, aborda de forma separada las acciones a realizar en sus barrios considerados como desfavorecidos.

A continuación, se van a exponer algunas de las acciones a realizar por los trabajadores contratados mediante la modalidad por obra o servicio determinado, se van a comparar con las competencias propias de los Servicios Sociales comunitarios en base a lo expuesto en la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía⁴⁷ y se analizará si cumplen con el primer requisito de dicha modalidad contractual: ¿presentan dichas actuaciones autonomía y sustantividad propia, dentro de la actividad municipal?

Algunas de las acciones contempladas por el plan para las zonas desfavorecidas de Granada y su comparación con las funciones propias de los SSC. - En primer lugar, destacar el objetivo 2.13.00⁴⁸, marcado como obligatorio por el programa, de “incrementar el número de profesionales en los centros de servicios sociales comunitarios” mediante el “refuerzo de la dotación de profesionales” de dichos centros. El propio plan que sirve de base para proceder a la contratación por obra o servicio determinado reconoce que uno de sus objetivos obligatorios es el refuerzo de una competencia municipal, en base a lo establecido por el art. 27 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía⁴⁹.

⁴⁵ Acceso al documento completo a través del siguiente enlace: [https://www.granada.org/obj.nsf/in/PKLKKJJ/\\$file/PLIZD-DEFINITIVO.pdf](https://www.granada.org/obj.nsf/in/PKLKKJJ/$file/PLIZD-DEFINITIVO.pdf)

⁴⁶ Página 4 del PLIZD elaborado por el Ayto. de Granada.

⁴⁷ Las competencias concretas de los servicios sociales comunitarios se encuentran reguladas en el art. 28 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía.

⁴⁸ Página 146 del PLIZD elaborado por el Ayto. de Granada.

⁴⁹ Art. 27.1 Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía: “Los servicios sociales comunitarios, de titularidad y gestión pública, constituyen la estructura básica del nivel primario de servicios (...)”

Dicha tarea de refuerzo va en línea con la propia ERACIS (Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inclusión Social), en cuya página 8 expone que el objetivo es desarrollar los objetivos y principios de la Ley de Servicios Sociales de Andalucía. Se reproduce a continuación de manera literal:

“La ERACIS pone en marcha una nueva forma de intervención guiada por el enfoque integral y comunitario, desarrollando los objetivos y principios de la Ley de Servicios Sociales de Andalucía, confiando en el efecto transformador de la acción conjunta y la capacidad de intervención de un numeroso conjunto de personas cualificadas que van a actuar en las zonas desfavorecidas con esta orientación”.

Como refuerzo del carácter estructural de los servicios sociales comunitarios, mencionar el caso de una Trabajadora Social (contratada mediante un contrato por obra o servicio por un ayuntamiento bajo el amparo de un plan de fomento del empleo) que prestó servicios encuadrada en dichos servicios de la entidad local empleadora, señalando la Sala de Granada del Tribunal Superior de Justicia que las funciones desempeñadas por la actora se deben *“calificar como estructurales y permanentes de la actividad que debe realizar el Ayuntamiento en el seno de sus Servicios Sociales, sin que se haya acreditado que gozaban de autonomía ni sustantividad propia”*⁵⁰.

Por tanto, basándonos en el hecho de utilizar un programa temporal para reforzar un servicio estructural, ya podríamos afirmar claramente el carácter fraudulento de dicho plan y la consecuente conversión de dichos contratos en indefinidos.

Continuando con la exposición de las medidas a llevar a cabo, también se deben realizar de manera obligatoria una serie actuaciones en materia de inserción laboral⁵¹:

“2.17.00 Desarrollar itinerarios de inclusión sociolaboral (Oblig); 2.17.01 Diseño, seguimiento y evaluación de los planes de inclusión Sociolaboral (Oblig); 2.17.01.2 Potenciar mecanismos de coordinación, espacio de formación y de intervención conjunta como por ejemplo el Protocolo de Coordinación Territorial del Seguimiento Familiar) Ayto. (Derechos Sociales, Empleo), Servicio Andaluz de Empleo (Andalucía Orienta), Empresariado, Cámara de Comercio, Entidades Sociales”.

La propia ERACIS contempla como objetivo prioritario el *“incrementar el nivel de vinculación de las prestaciones económicas de los servicios sociales con las políticas activas de empleo”*, adoptando como medida para conseguirlo el *“acompañamiento a la población residente en zonas en su itinerario de inserción sociolaboral, especialmente a las personas titulares y beneficiarias de la Renta Mínima de Inserción en Andalucía”*⁵².

Se puede comprobar que dichas actuaciones coinciden con los apartados 14⁵³ y 24⁵⁴ del art. 28 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, por lo que son competencias propias de los Servicios Sociales comunitarios que se venían desempeñando antes del PLIZD y se seguirán realizando cuando termine la ejecución de dicho plan.

sociales. La organización y gestión de estos servicios y sus centros corresponde a las entidades locales de cada territorio, de ámbito municipal o supramunicipal, en el marco de la planificación autonómica y en el ejercicio de las competencias propias en materia de servicios sociales que les atribuyen el Estatuto de Autonomía de Andalucía y la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía”.

⁵⁰ STSJ de Andalucía (Granada), de 9 de enero de 2020, n.º 6/2020.

⁵¹ Página 146 del PLIZD elaborado por el Ayto. de Granada.

⁵² Página 92 documento ERACIS.

⁵³ Art. 28.14 Ley 9/2016, de 27 de diciembre: *“La coordinación con los servicios de empleo para lograr la inserción social y laboral de aquellas personas con dificultades de acceder o mantener un empleo, contribuyendo a la búsqueda de oportunidades de inserción.”*

⁵⁴ Art. 28.24 Ley 9/2016, de 27 de diciembre: *“La promoción de medidas de inclusión social, laboral o educativa para su población de referencia.”*

También se contempla en el plan una serie de actuaciones formativas⁵⁵ con el objetivo de *“mejorar la empleabilidad contemplando la adquisición de competencias técnicas, prácticas no laborales y competencias básicas y transversales”*, teniendo en cuenta para ello, entre otras cosas, *“el número de acciones formativas realizadas SAE, Consejería de Empleo Área de Empleo, Área de Derechos Sociales y Accesibilidad, Entidades y Agentes Sociales”*.

En consecuencia, nos encontramos ante una serie de acciones de carácter formativo que pueden incardinarse dentro de las competencias de inclusión sociolaboral, pero es que, además, tal y como indica el apartado 14 del art. 28 de la Ley 9/2016, las actuaciones en materia de formación (coordinándose con servicios de empleo como el Servicio Andaluz de Empleo) también son competencia propia de los Servicios Sociales comunitarios:

“14.ª La coordinación con los servicios de empleo para lograr la inserción social y laboral de aquellas personas con dificultades de acceder o mantener un empleo, contribuyendo a la búsqueda de oportunidades de inserción”.

Mencionar también las actuaciones en materia de integración sociocultural⁵⁶, concretadas de la siguiente manera:

“2.16.00 Mejorar la adaptación de la intervención profesional a las personas y colectivos con características específicas como personas de etnia gitana o población inmigrante. 2.16.01 Promover la incorporación de profesionales procedentes de colectivos con características específicas en los equipos técnicos. 2.16.01.01 Realización de procesos de selección teniendo en cuenta el conocimiento y la pertenencia étnica de los candidatos junto con su formación y experiencia. 2.16.01.01.01 Incorporar a profesionales los colectivos con características específicas a los equipos de trabajo...”.

La propia ERACIS contempla como objetivo⁵⁷ *“mejorar las relaciones entre personas de diferentes orígenes a partir del conocimiento y reconocimiento de las diferentes identidades culturales”*, proponiendo para ello la *“creación o incremento de espacios de intercambio intercultural”* y la *“realización de eventos culturales y actividades creativas con la participación de las y los vecinos en las mismas”*.

Dichos objetivos de integración sociocultural son materia propia de los Servicios Sociales comunitarios, como indica el art. 28. 27 de la Ley 9/2016: *“El desarrollo de la mediación comunitaria e intercultural como método de resolución de conflictos y de promoción del empoderamiento ciudadano en la autogestión de sus conflictos”*.

En materia de seguridad ciudadana, la ERACIS propone *“reforzar la vigilancia y control de delitos, así como conductas incívicas, procurando una continuidad en la vigilancia y actuaciones”*. Para ello, contempla el *“control de espacios públicos y reforzamiento de la vigilancia y prevención de delitos y conductas incívicas; Colaboración de la red asociativa con las fuerzas de seguridad para la prevención de delitos y la promoción de acciones de seguridad ciudadana en la zona; Seguridad de apoyo en el desarrollo de la acción pública”*⁵⁸.

Pues bien, para el desarrollo de dichas líneas de actuación contempladas en la ERACIS, el PLIZD de Granada capital contiene las siguientes medidas:

“3.07.02. Colaboración de la red asociativa con las fuerzas de seguridad para la prevención de delitos y la promoción de acciones de seguridad ciudadana en la zona 3.07.02.01 Protocolo de actuación de las asociaciones en la prevención de delitos y la promoción de acciones”

⁵⁵ Página 172 del PLIZD elaborado por el Ayto. de Granada.

⁵⁶ Página 150 del PLIZD elaborado por el Ayto. de Granada.

⁵⁷ Página 97 del documento de la ERACIS.

⁵⁸ Página 96 del documento de la ERACIS.

*de seguridad ciudadana*3.07.03.01.01. *Mejorar la seguridad y la prevención de delitos y la promoción de la seguridad ciudadana...*"⁵⁹.

Nos encontramos, reiterando lo dicho, ante una serie de actuaciones en materia de seguridad ciudadana que forman parte de las competencias de los servicios sociales comunitarios y que, desde mi punto de vista, no pueden justificar una contratación por obra o servicio determinado. En concreto, dicha competencia aparece regulada en el apartado 16 del art. 28 de la Ley 9/2016, que de manera literal establece lo siguiente:

"16.ª La coordinación con los servicios de justicia, fuerzas y cuerpos de seguridad y cualquier otro vinculado a los servicios públicos de la Administración autonómica para el diseño de paquetes de servicios integrados que den respuesta a las necesidades de atención social de la población de referencia".

Una vez expuesta, a modo de ejemplo, esta serie de actuaciones contempladas en el programa coincidentes con competencias propias de los servicios analizados, hay que añadir que la práctica de las Administraciones Públicas competentes de recurrir a programas temporales subvencionados para abordar las problemáticas de zonas deprimidas no es nueva, habiendo existido programas anteriores, con objetivos muy similares a la ERACIS y los correspondientes programas locales.

La propia ERACIS reconoce en su apartado 5.1 (antecedentes de las políticas públicas en zonas deprimidas) que *"la intervención de la Junta de Andalucía en las áreas de los municipios andaluces que sufren graves problemas de pobreza y exclusión social comenzó a mediados de la década de los ochenta del siglo XX..."*⁶⁰. En estas décadas se han desarrollado numerosos planes similares al plan objeto del presente artículo, pudiendo mencionar el Plan de Barriadas de Actuación Preferente o el Plan de Zonas con Necesidades de Transformación Social, que al igual que el PLIZD, ya contemplaban como conceptos subvencionables *"acciones de promoción e inserción socio laboral; acciones de intervención socio familiar; acciones de impulso de la participación social, fomento del asociacionismo y el voluntariado; acciones de sensibilización social; y acciones de integración social de colectivos con especiales necesidades"*⁶¹.

Como consecuencia de la repetición en el tiempo de estas prácticas, nuestros jueces y tribunales han podido estudiar numerosas reclamaciones de trabajadores contratados al amparo de estos recurrentes planes, existiendo pronunciamientos que ya han declarado que las actuaciones contempladas no gozan de autonomía y sustantividad propia dentro de la actividad de la administración empleadora.

Ejemplo de ello, podemos mencionar el pronunciamiento del TSJ de Andalucía (Sevilla) respecto a la naturaleza de las actividades del llamado "Plan de Desarrollo Local de Zonas Vulnerables (PDLZV)", indicando que *"constituye una tarea permanente y estable de la Diputación Provincial...como administración directamente implicada y participe de la planificación autonómica en materia de servicios sociales, asignándole de forma expresa un paquete de competencias... Por ello, es evidente que la actividad es una competencia permanente asumida por la Diputación provincial... tan es así que la propia Diputación Provincial tiene adscrito un equipo completo de trabajo al propio Plan, de forma permanente, hasta el punto de que consta el nombramiento funcionario interino en el plazo vacante, y por tanto estructural, de una Mediadora del plan que hace las veces de coordinador"*⁶².

En relación con el segundo requisito de los contratos por obra o servicio determinado, que su ejecución, aunque limitada en el tiempo, sea en principio de duración incierta, tampoco se cumple

⁵⁹ Página 159 del documento PLIZD Ayto. de Granada.

⁶⁰ Página 37 del documento de la ERACIS.

⁶¹ Página 39 del documento de la ERACIS.

⁶² STSJ Andalucía (Sevilla) (Social), sec. 1ª, S 15-12-2016, n.º 3449/2016, rec. 74/2016.

pues el programa tiene una extensión clara en el tiempo, correspondiéndose con lo que dure la subvención que financia la ejecución del mismo. En este sentido indicar que *“los recursos financieros específicos de esta Estrategia proceden ..., del proyecto denominado “Diseño y ejecución de Estrategias Locales de Empleabilidad e Inserción Social de las personas en situación o riesgo de Exclusión Social”, que responde a la finalidad del Objetivo ... “Mejorar la Inserción socio-laboral de personas en situación o riesgo de exclusión social, a través de la activación de itinerarios integrados y personalizados de inserción”*⁶³.

Añadir, en relación con la subvención como causa justificante de un contrato por obra o servicio determinado, *“si bien es cierto que, en un primer estadio, los Tribunales admitieron la legalidad de una relación temporal estructural de obra o servicios vinculada a una financiación pública (SSTS 10 diciembre 1999, rec. 415/1999; y 28 de diciembre 1998, rec. 1515/1998; 2 de junio 2000, rec. 2645/1999; 30 de abril 2001, rec. 4149/2000). Posteriormente - tras la promulgación de la Ley 12/2001 - se ha matizado restringiéndolo”*⁶⁴.

En concreto, en el año 2009, nuestro Tribunal Supremo publicó una sentencia en la que sintetizó distintos pronunciamientos propios en relación a las subvenciones y la validez de las obras o servicios, matizando así el criterio que había mantenido con anterioridad. Se exponen a continuación dichas matizaciones:

Por un lado, *“la sentencia de 22 de marzo de 2002 (Recurso 1701/01) aclara que esta Sala no ha elevado, en ningún caso, la existencia de una subvención a la categoría de elemento decisivo y concluyente, por sí mismo, de la validez del contrato temporal causal, precisando que del carácter anual del plan, no puede deducirse la temporalidad de la obra o servicio que aquél subvenciona, pues se trata de una concreción temporal que afecta exclusivamente a las subvenciones, no a los servicios básicos que las mismas financian”*.

Por otro lado, la *“Sentencia de esta Sala de 25 de noviembre de 2002 (Recurso 1038/02) EDJ 2002/61281 que, a propósito de la vinculación de la duración del contrato con la de una subvención, señala (F. J. 2º) que en todo caso, de la existencia de una subvención, no se deriva que la contratación deba ser necesariamente temporal, como lo corrobora la Ley 12/2001, de 9 de julio EDL 2001/23492, que ha introducido un nuevo apartado en el artículo 52 del Estatuto de los Trabajadores EDL 1995/13475, que autoriza la extinción del contrato por causas objetivas”*⁶⁵.

Por tanto, las administraciones locales empleadoras no podrían ampararse en la subvención recibida por la Junta de Andalucía para justificar los contratos de obra o servicio determinado suscritos con los trabajadores del PLIZD.

Finalizando el análisis sobre el cumplimiento de los requisitos del contrato por obra o servicio determinado, en relación con la obligación de que se especifique e identifique en el contrato, con precisión y claridad, la obra o el servicio que constituye su objeto, dependerá de cada administración empleadora. No obstante, la falta de autonomía y sustantividad propia imposibilita que en el contrato aparezca una identificación clara y precisa de una obra en concreto, tal y como indica la Sala de Sevilla *“la falta manifiesta de sustantividad y autonomía del trabajo, al tratarse de una actividad genérica y sin posible concreción por el carácter normal o habitual de la actividad. La Sentencia recurrida expresamente subraya que “el objeto es totalmente genérico y que responde al área de servicios sociales propia de las instituciones públicas, y en este caso locales. En*

⁶³ Página 8 del documento de la ERACIS.

⁶⁴ BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ, I.: *Contrato temporal de obra y servicio vinculado a subvención pública*, UNA MIRADA CRÍTICA A LAS RELACIONES LABORALES, 2018. <https://ignasibeltran.com/2018/01/29/contrato-temporal-de-obra-y-servicio-vinculado-a-subvencion-publica/>

⁶⁵ STS (Social), sec. 1ª, del 21-01-2009, rec. 1627/2008.

consecuencia, la naturaleza de la actividad de la demandante es claramente normal y permanente y no va destinada a la realización y finalización de -una tarea concreta y determinada⁶⁶.

¿Cómo afectará el RDL 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo a la configuración de dichos programas, en relación con los empleados laborales que los desarrollan? Los trabajadores laborales que actualmente vienen ejecutando el programa, en el caso de no reclamar el fraude de su contrato por obra o servicio, no se verían afectados por la reciente reforma laboral al establecer la misma, en su disposición transitoria tercera, el siguiente régimen aplicable a los contratos de duración determinada celebrados antes del 31 de diciembre de 2021: *“Los contratos para obra y servicio determinado basados en lo previsto en el artículo 15.1.a) del Estatuto de los Trabajadores, según la redacción vigente antes de la entrada en vigor del apartado tres del artículo primero, celebrados antes del 31 de diciembre de 2021..., resultarán aplicables hasta su duración máxima, en los términos recogidos en los citados preceptos”*.

Cuestión distinta es la configuración de los próximos programas (que los habrá ya que, como hemos visto, los programas no tienen un carácter temporal real, repitiéndose su ejecución desde los años ochenta con distintos nombres) teniendo en cuenta que desaparece la modalidad de contratación por obra o servicio determinado, y que *“solo existirá un contrato de duración determinada, que podrá celebrarse por circunstancias de la producción o por sustitución de la persona trabajadora”*⁶⁷. Desde mi punto de vista, la ejecución de nuevos programas como el expuesto, resulta de difícil encaje dentro del nuevo contrato de duración determinada, más teniendo en cuenta que la duración máxima que *“cuando el contrato de duración determinada obedezca a estas circunstancias de la producción, su duración no podrá ser superior a seis meses. Por convenio colectivo de ámbito sectorial se podrá ampliar la duración máxima del contrato hasta un año”*⁶⁸. Además, hay que tener en cuenta que en la nueva configuración del contrato eventual *“se formulan con mayor precisión las causas que permitirán la utilización de esta modalidad contractual, en circunstancias imprevistas y tanto ocasional cómo de aquellas que aun cuando se trate de la actividad normal de la empresa generan un desajuste temporal entre el empleo estable del que ya dispone las empresas y aquel que necesita para cubrir esa necesidad, restringiendo claramente su ámbito de actuación a supuestos en los que no sea posible, por concurrir los requisitos para ello, acudir a la figura del trabajo fijo discontinuo”*⁶⁹.

Previsiblemente, la reforma supondrá el fin de las contrataciones laborales para ejecutar este tipo de programas subvencionados mediante los que se desarrollan funciones propias de las Administraciones públicas (lo que no quiere decir que terminen dichas prácticas, pues en mi opinión se recurrirá a la modalidad funcionarial de interinidad para ejecución de programas, que analizaremos a continuación), más teniendo en cuenta las importantes consecuencias que pueden derivar, en el caso de que el trabajador demande por fraude en la contratación y su petición sea estimada, de la declaración de abuso. En efecto, el nuevo art. 15.4 del Estatuto de los Trabajadores dispone que *“las personas contratadas incumpliendo lo establecido en este artículo adquirirán la condición de fijas”*. Compartiendo opinión con Ignasi Beltrán, que en dicho artículo se utilice el término de fijeza *“puede ser muy relevante. Especialmente cuando ya sabemos que en el marco del*

⁶⁶ STSJ Andalucía (Sevilla) (Social), sec. 1ª, S 15-12-2016, nº 3449/2016, rec. 74/2016.

⁶⁷ MITES: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones - Gabinete de comunicación - Ministro - [Comunicado de prensa], 2021. <https://prensa.inclusion.gob.es/WebPrensaInclusion/noticias/ministro/detalle/4179>

⁶⁸ Art. 15.2 del Estatuto de los Trabajadores tras la reforma de finales de 2021.

⁶⁹ ROJO TORRECILLA, E.: *Estudio de la reforma laboral de 2021. RDL 32/2021 de 28.12 (Recopilación)*, EL NUEVO Y CAMBIANTE MUNDO DEL TRABAJO. UNA MIRADA ABIERTA Y CRÍTICA A LAS NUEVAS REALIDADES LABORALES, 2022. http://www.eduardorojotorrecilla.es/2022/01/estudio-de-la-reforma-laboral-de-2021_13.html.

*sector público, no es lo mismo ser «fijo», «indefinido» o «indefinido no fijo»*⁷⁰. Con el paso del tiempo, iremos viendo cual es la interpretación efectuada por nuestros tribunales de la nueva reforma laboral en relación con las consecuencias del fraude en la contratación cometido en el seno de las Administraciones públicas.

Lo expuesto entiendo que no es incompatible con el contenido de la Disposición adicional quinta del RDL 32/2021, de 28 de diciembre, que establece que *“se podrán suscribir contratos de duración determinada por parte de las entidades que integran el sector público... que resulten necesarios para la ejecución de programas de carácter temporal cuya financiación provenga de fondos de la Unión Europea”*. De nuevo nos encontramos con el matiz del carácter temporal, sin que una subvención (sea europea, española o autonómica) presuponga la temporalidad de unas funciones desarrolladas a través de un plan, debiendo analizarse la naturaleza estructural o no de las labores concretas desarrolladas.

3.1.2. Empleados funcionarios interinos para ejecución de programas temporales

Como se ha indicado con anterioridad, los empleados también pueden ser contratados mediante la modalidad de interinidad para la ejecución de programa temporal (vínculo funcional), la cual se encuentra regulada en el art. 10.1.c) del Estatuto Básico del Empleado Público:

“1. Son funcionarios interinos los que, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera, cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias:

c) La ejecución de programas de carácter temporal, que no podrán tener una duración superior a tres años, ampliable hasta doce meses más por las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto”.

La redacción de dicho artículo no ha sido modificada por la recientemente aprobada Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, por lo que el impacto de dicha ley en la ejecución de dichos programas no va a suponer un cambio radical.

Como indica el TSJ de Galicia, *“la redacción del artículo 10.1 del EBEP, unida a la modificación que tuvo lugar en el año 2014, ponen de manifiesto que la nueva causa de interinidad recogida en el apartado c) del precepto, busca un objetivo muy claro: ejecutar programas de carácter temporal que correspondan a necesidades no permanentes, que se adapten a los objetivos del programa...En cuanto a la nota de temporalidad, estos programas deben tener una temporalidad predefinida, como ya advertía la Comisión para el estudio y preparación del EBEP, en cuyo informe se recogen dos sugerencias al respecto: que estos programas deben de tener una duración determinada a priori, y que debe quedar prohibido el nombramiento de interinos para programas que se prorroguen o que reiteren otros inmediatamente anteriores de similar contenido*⁷¹, *pues en este último caso lo que procede es una planificación que conduzca al nombramiento de personal fijo*⁷².

Interesante también la STSJ de Castilla la Mancha, del 30/01/2020, n.º de rc. 60/2019, en la que se afirma que *“los ayuntamientos deben consignar anualmente en sus presupuestos las partidas necesarias para cubrir los gastos que se deriven de los Servicios Sociales... En consecuencia, sobra*

⁷⁰ BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ, I.: *Régimen normativo de la Contratación Temporal (antes y después del RD Ley 32/2021) y el nuevo Contrato Fijo-Discontinuo*, UNA MIRADA CRÍTICA A LAS RELACIONES LABORALES, 2022. <https://ignasibeltran.com/la-contratacion-temporal-laboral/#32113>.

⁷¹ Como hemos visto anteriormente, la propia ERACIS reconoce que la intervención en zonas desfavorecidas a través de programas temporales supone una práctica que lleva reiterándose en Andalucía desde los años 80, mediante programas similares con denominaciones diferentes.

⁷² STSJ Galicia (Sala de lo Contencioso), del 1 de febrero de 2017, n.º 49/2017.

la alusión a la ejecución de programas, que no son sino formalización por escrito de una subvención que presta la Comunidad Autónoma... ”.

Por tanto, la clave de una interinidad para ejecutar programas temporales es que, a través de dicha modalidad contractual, solo se pueden desarrollar funciones que no tengan vocación de permanencia en el tiempo de la Administración empleadora. Así se indicó en el informe que elaboró en el año 2005 la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, precisando que *“el nombramiento de interinos se ha utilizado también para el desempeño de funciones reservadas a funcionarios, cuando resulta necesario para el desarrollo de programas temporales que respondan a necesidades no permanentes de la Administración”*⁷³.

Precisar también que, en desarrollo de dicho artículo, se han dictado leyes de Función Pública en las que se ha regulado con claridad que, mediante la ejecución de un programa temporal solo se pueden desarrollar funciones coyunturales y no permanentes. Como ejemplo, podemos mencionar el Art. 23.c) de Ley 2/2015, de 29 de abril, del empleo público de Galicia: *“La ejecución de programas de carácter temporal y de duración determinada que no respondan a necesidades permanentes de la Administración...”* Mencionar también el art. 13.3 del anteproyecto de la Ley de Función Pública de Andalucía, que establece que *“en los supuestos de nombramiento de personal funcionario interino por ejecución de programas de carácter temporal... este personal desempeñará puestos de naturaleza coyuntural no incluidos en la relación de puestos de trabajo, siendo suficiente para ello su cobertura presupuestaria...”*.

Centrándonos de nuevo en el PLIZD y la ERACIS, tal y como hemos visto anteriormente (y a ello hacemos referencia para evitar reiteraciones), se están cubriendo competencias estructurales que nada tienen de temporales ni coyunturales, pues una vez termine el programa y se extingan los vínculos con los empleados contratados, dichas actuaciones seguirán desarrollándose por el personal de estructura los servicios sociales comunitarios. Por tanto, *“si trasladamos lo anterior a nuestros Ayuntamientos, podemos retomar los ejemplos antes propuestos y estar ante nombramientos interinos sin cargo a plazas vacantes, esto es, por proyectos o programas, que realmente encubran la prestación de servicios estructurales. Está claro que, si realmente se trata de ejecutar un programa aislado, con sustantividad propia, diferente del tráfico habitual de la Administración, la interinidad durará lo que dure el programa (con el límite de 3 años); pero está claro también que debemos llamar a las cosas por su nombre y no por el que nos convenga haciendo un uso/abuso de la literalidad de la norma, pues ésta sirve para la atención de necesidades temporales reales”*⁷⁴.

Tras el análisis expuesto, resulta evidente que las actuaciones llevadas a través de los PLIZD y la ERACIS deberían desempeñarlas funcionarios de carrera (o, en su caso, interinos por vacante hasta que se convoquen los correspondientes procesos selectivos), lo que implicaría una modificación en la forma de financiación de las administraciones locales, pues en vez de depender de subvenciones temporales deberían crearse sistemas de financiación continua que permitan a dichas empleadoras mantener unos vínculos estables con sus trabajadores.

4. BALANCES Y PERSPECTIVAS: CONCLUSIONES

Tal y como afirman José Luis Monereo Pérez y Pompeyo Gabriel Ortega Lozano, *“no hay nadie que pueda negar el exceso de temporalidad que impera en nuestro mercado laboral. Igualmente, no hay nadie que pueda ser ajeno al caos y desorden existente desde que se plasmara*

⁷³ Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, 2005, p. 57.

⁷⁴ BARRACHINA ANDRÉS, A. M.: *Conclusiones de la Abogada General del TJUE sobre la fijeza de interinos: repercusiones en el empleo público local*, El Consultor de los Ayuntamientos, Wolters Kluwer, 2019.

*la interpretación jurisprudencial del TJUE en la sentencia del asunto De Diego Porras, junto a los otros dos fallos que le complementaron: Martínez Andrés y Pérez López*⁷⁵.

A modo de conclusión de este artículo, parece claro que la lucha contra la temporalidad no solo debe centrarse en evitar duraciones inusualmente largas de contratos no estables, sino que también debe ponerse el foco en el tipo de prácticas (descritas a lo largo del presente artículo) mediante las cuales se recurre a vínculos temporales para cubrir funciones estructurales que devienen fraudulentas desde el mismo momento que se firman. Porque tal y como se indica en la Directiva 99/70, “los contratos de trabajo de duración indefinida son la forma más común de relación laboral, y que contribuyen a la calidad de vida de los trabajadores afectados y a mejorar su rendimiento”⁷⁶, y es mediante contratación estable como se debe dar los servicios que son competencia propia de las administraciones públicas.

En mi opinión, dichas prácticas constituyen un fraude en la contratación pues las competencias estructurales de un servicio deben desarrollarse a través de contratación estable y no depender de subvenciones temporales. Y esto es extensible tanto a las relaciones funcionariales como a las laborales, pues tal y como indica Faustino Cavas, en ambos ámbitos “la regla general consagrada a nivel normativo es la estabilidad o fijeza de la relación de empleo público, de modo que solo por justificadas y excepcionales razones se permite a las Administraciones y entidades públicas reclutar personal temporal”⁷⁷.

Centrándonos en el ámbito concreto de los Servicios Sociales, “la Constitución Española establece la garantía de un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos y la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad. A través del artículo 148.1.20 atribuye la competencia exclusiva en esta materia de servicios sociales a las Comunidades Autónomas, cuyos Estatutos de Autonomía constituyen el marco jurídico que garantiza los derechos de los ciudadanos en los ámbitos correspondientes”⁷⁸.

Hilando con el párrafo anterior, puede afirmarse que los vicios expuestos (en relación con la contratación temporal en el ámbito de los mencionados servicios para desarrollar la ERACIS) tienen parte de su origen en la forma de financiación de las administraciones locales, a las cuales legalmente se les reconoce una serie de competencias que deben ofrecer a la ciudadanía de manera estable y, sin embargo, la financiación de dichos servicios se realiza mediante subvenciones temporales con dinero procedente de administraciones territorialmente superiores (mencionar, sin profundizar en el sistema de financiación, a la Junta de Andalucía, al Gobierno central y al Fondo Social Europeo).

La consecuencia de la inestabilidad de dicho mecanismo de financiación es palpable, pues los interventores de las administraciones locales no autorizan la firma de contrataciones cuya duración sea superior a la de la fuente de financiación, generándose fricciones entre los principios del derecho laboral (y administrativo) con los de la estabilidad económica.

Por tanto, y siendo tan de actualidad la modificación de las reglas de contratación temporal reflejadas en el EBEP y el ET, debería nuestro poder legislativo estudiar el sistema de financiación de las distintas administraciones públicas, garantizando una financiación estable para aquellas competencias atribuidas a las mismas. Lo afirmado es especialmente sensible en el ámbito de los

⁷⁵ MONEREO PÉREZ, J. L. y ORTEGA LOZANO, P. G.: “Discriminación por la diferencia indemnizatoria entre trabajadores fijos y trabajadores temporales o interinos: de la doctrina Diego Porras a la nueva doctrina Montero Mateos y Grupo Norte Facility, S.A.”, *La Ley Unión Europea*, n.º 61, 2018.

⁷⁶ Consideración General 6ª 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

⁷⁷ CAVAS MARTÍNEZ, F.: “El empleo temporal irregular en el sector público”, *Anales de Derecho*, vol. 35, n.º 2, 2017, p.3

⁷⁸ DE LA HOZ, A. U.: “La financiación de los servicios sociales en las Comunidades autónomas”, *Revista de Estudios regionales*, n.º 78, 2007, p. 135.

Servicios Sociales si tenemos en cuenta la profunda crisis generada por la pandemia del COVID-19, la cual ha aumentado de manera exponencial los usuarios que hacen uso de los mismos y que ha llevado al gobierno central a aumentar la partida económica destinada para su financiación⁷⁹. Ahora, la meta debería fijarse en generar un sistema estable de financiación que permita a las administraciones locales asumir la demanda de servicios sin necesidad de recurrir a empleo precario.

El objetivo de evitar el abuso en la temporalidad no es baladí, ya que no deben olvidarse los últimos pronunciamientos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que ponen en cuestión todo el sistema de contratación temporal pública en España, planteándose incluso el reconocimiento de responsabilidad patrimonial personal de aquellos gestores que permitan el abuso en la temporalidad, a lo que hay que añadir que “no debieran existir diferencias de trato en las condiciones de trabajo -donde entran, además de las indemnizaciones por fin de la relación laboral como bien ha indicado el TJUE (Caso Montero Mateos, asunto C-574/16 y caso Grupo Norte Facility, S.A., asunto C-574/16), las consecuencias jurídicas de la readmisión o no del trabajador despedido de manera ilícita- por el hecho de que el trabajador se encuentre sometido a una u otra modalidad contractual”⁸⁰.

Sólo quedar esperar que la exigencia, por parte de la normativa comunitaria, de una sanción al fraude en la contratación que sea proporcional, efectiva y disuasoria (que tras la reforma laboral de finales de 2021, acometida mediante el Real Decreto-Ley 32/2021 de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y transformación del mercado de trabajo, que puede conllevar la fijeza de las relaciones laborales temporales en abuso, además de los cambios introducidos en el EBEP a raíz de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público⁸¹) ponga coto a estas prácticas y limite, de una vez por todas, el empleo precario público en España, lo que debe pasar irremediamente por un cambio en el sistema de financiación de los servicios públicos que se prestan en nuestro país.

5. BIBLIOGRAFÍA

- ARADAS, A.: “Resumen de la reforma laboral 2021 - RDL 32/2021”, *Cuestiones Laborales*, 2022. <https://www.cuestioneslaborales.es/resumen-de-la-reforma-laboral-2021-rdl-32-2021/#temporales>.
- BALLESTER LAGUNA, F.: “¿Ha hecho lo suficiente la legislación española para prevenir la utilización abusiva de los contratos de trabajo temporales en el ámbito de la investigación?: La Directiva 1999/70/CE”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 3, n.º 4, 2015.
- BARRACHINA ANDRÉS, A. M.: *Conclusiones de la Abogada General del TJUE sobre la fijeza de interinos: repercusiones en el empleo público local*, El Consultor de los Ayuntamientos, Wolters Kluwer, 2019.
- BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ, I.: *Contrato temporal de obra y servicio vinculado a subvención pública*, UNA MIRADA CRÍTICA A LAS RELACIONES LABORALES, 2018. <https://ignasibeltran.com/2018/01/29/contrato-temporal-de-obra-y-servicio-vinculado-a-subvencion-publica/>
- BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ, I.: *Régimen normativo de la contratación temporal (breves notas)*, UNA MIRADA CRÍTICA A LAS RELACIONES LABORALES, 2021. https://ignasibeltran.com/la-contratacion-temporal-laboral/#_ftnref1

⁷⁹ Véase RIVEIRO, A.: *El Gobierno duplica con 100 millones los fondos para reforzar los servicios sociales municipales*, ElDiario.es, 2021. https://www.eldiario.es/politica/gobierno-duplica-100-millones-fondos-reforzar-servicios-sociales-municipales_1_8085267.html

⁸⁰ MONEREO PÉREZ, J. L. y ORTEGA LOZANO P. G.: “Sobre la diferencia de trato entre trabajadores fijos y no fijos de la Administración pública: a propósito del Acuerdo Marco y de la reciente jurisprudencia del TJUE (y propuesta de readmisión in natura)”, *Revista de derecho social*, n.º 84, 2018, p. 216.

⁸¹ Véase el Real Decreto-Ley 14/2021 de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público y el análisis del mismo elaborado por ROJO TORRECILLA, E.: *SIGUE (Y SEGUIRÁ) el debate jurídico y social, sobre el empleo público y el personal interino (funcionario y laboral). Algunos apuntes a propósito del RDL 14/2021 y de recientes autos del TS (C-A)*, EL BLOG DE EDUARDO ROJO, 2021. <http://www.eduardorjotorrecilla.es/2021/07/sigue-y-seguira-el-debate-juridico-y.html>.

- BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ, I.: *Los interinos por vacante se convierten en indefinidos no fijos si superan un plazo de 3 años: comentario de urgencia a la STS\Pleno 28/6/21*, UNA MIRADA CRÍTICA A LAS RELACIONES LABORALES, 2021 <https://ignasibeltran.com/2021/06/29/los-interinos-por-vacante-se-convierten-en-indefinidos-no-fijos-si-superan-un-plazo-de-3-anos-comentario-de-urgencia-a-la-stspleno-28-6-21/>
- BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ, I.: *Régimen normativo de la Contratación Temporal (antes y después del RD Ley 32/2021) y el nuevo Contrato Fijo-Discontinuo*, UNA MIRADA CRÍTICA A LAS RELACIONES LABORALES, 2022. <https://ignasibeltran.com/la-contratacion-temporal-laboral/#32113>.
- BLOG DE APISCAM: *Resolución del Parlamento Europeo tras las peticiones recibidas en la Unión Europea sobre el abuso de la temporalidad tanto en la empresa como en el empleo público: la conversión a fijo es adecuada y pide que se incluya en la normativa nacional como medida ante abuso de temporalidad, sin perjuicio de sanción e indemnización adicional, condenando el despido por este fraude de ley*, 2018. <http://apiscam.blogspot.com/2018/06/propuesta-de-resolucion-del-parlamento.html>
- CALZADA GUTIÉRREZ, I., MURIEL SAIZ, M., PÁEZ IZQUIERDO, V., CARO BLANCO, F., GÓMEZ GARRIDO, M., MARÍA MESTRE, J., ALKORTA ELORZA, E., FOUASSIER, M., RUÍZ CIARRETA, I., GUTIÉRREZ SASTRE, M., BECERRIL, I., ALMAGUER-KALIXTO, P., GÓMEZ QUINTERO, J. D., y HERNÁNDEZ CORDERO, A. L.: *Los servicios sociales ante la pandemia: sin esperanza, con convencimiento. Monitor de Impacto de la COVID-19 sobre los Servicios Sociales*, Instituto Nacional de Administración Pública, 2021. <https://www.inap.es/documents/84257/0/INFORME+MONITOR+DE+IMPACTO->
- CAVAS MARTÍNEZ, F.: “El empleo temporal irregular en el sector público”, *Anales de Derecho*, vol. 35, n.º 2, 2017.
- CEF LABORAL SOCIAL: *COVID-19. Medidas excepcionales para el personal del sector de servicios sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia relacionadas con la prestación de servicios y la contratación*, 2020. Laboral-social.com. <https://www.laboral-social.com/COVID-19-medidas-personal-sector-servicios-sociales-obligacion-prestacion-movilidad-funcional-cambio-centro-contratacion-sin-titulacion-reincorporacion-liberados-sindicales.html>
- CORUJO, B. S.: “El uso indiscriminado del contrato de obra o servicio determinado como factor distorsionador del funcionamiento del mercado de trabajo español”, *Descentralización productiva, nuevas formas de trabajo y organización empresarial: XXVIII Congreso de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Santiago de Compostela, 31 de mayo y 1 de junio de 2018*, 2018, Madrid, Cinca.
- DE CASTRO MEJUTO, L. F.: “Criterios jurisprudenciales sobre el contrato de obra o servicio determinado y su valoración”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 2009, n.º 13.
- DE LA HOZ, A. U.: “La financiación de los servicios sociales en las Comunidades autónomas”, *Revista de Estudios regionales*, n.º 78, 2007.
- DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ: *Informe sobre la situación de los servicios sociales comunitarios en Andalucía*, 2005.
- DÍAZ BERMEJO, A., RODRÍGUEZ-SUÁREZ, I., ÁLVAREZ-DEL VALLE, L., CÓRDOBA-HERNÁNDEZ, R., SÁNCHEZ-TOSCANO, G., y HERNÁNDEZ-AJA, A.: *La Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión e Inclusión Social. Intervención en Zonas Desfavorecidas (ERACIS)*, 2021.
- DUEÑAS, J. L.: *El abuso de la temporalidad: el lastre del sector público en España*. RTVE.es, 2021. <https://www.rtve.es/noticias/20210429/abuso-temporalidad-lastre-sector-publico-espana/2087672.shtml>
- EL INDEPENDIENTE: *España fue el país con más empleados temporales de la UE en 2020*, 2021. <https://www.elindependiente.com/economia/2021/05/26/espana-fue-el-pais-con-mas-empleados-temporales-de-la-ue-en-2020/>
- FERNÁNDEZ-GUTIÉRREZ, M. y DÍAZ-FUENTES, D.: “Empleo Público y Temporalidad: ¿Es El Sector Público Parte Del Problema? (Public Employment and Temporary Employment: Is the Public Sector Part of the Problem?)”, *Temas Laborales*, n.º 102, 2009.
- Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público*, 2005.
- MITES: *Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones - Gabinete de comunicación - Ministro - [Comunicado de prensa]*, 2021. <https://prensa.inclusion.gob.es/WebPrensaInclusion/noticias/ministro/detalle/4179>
- MONEREO PÉREZ, J. L. y ORTEGA LOZANO, P. G.: “Discriminación por la diferencia indemnizatoria entre trabajadores fijos y trabajadores temporales o interinos: de la doctrina Diego Porras a la nueva doctrina Montero Mateos y Grupo Norte Facility, S.A.”, *La Ley Unión Europea*, n.º 61, 2018.
- MONEREO PÉREZ, J. L. y ORTEGA LOZANO, P. G.: “Sobre la diferencia de trato entre trabajadores fijos y no fijos de la Administración pública: a propósito del Acuerdo Marco y de la reciente jurisprudencia del TJUE (y propuesta de readmisión en natura)”, *Revista de derecho social*, n.º 84, 2018.
- MONTOYA MELGAR, A. M.: “La estabilidad en el empleo: recuperación de un principio”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, n.º 33, 2001.

- MORENO GENÉ, J.: “La duración del contrato para obra o servicio determinados en las administraciones públicas: un viaje de ida y vuelta”, *Reforma de las administraciones públicas y empleo público. Comunicaciones (en CD-Rom): XXXIII Jornadas andaluzas de derecho del trabajo y relaciones laborales*, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 2015.
- OCAÑA ESCOLAR, L.: “La doctrina del TJUE sobre la Directiva 1999/70 y el colectivo de empleados públicos”, *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, n.º 118, 2013.
- PÉREZ, B.: “Bruselas pone bajo vigilancia el acuerdo del Gobierno para estabilizar interinos”, *La Información*, 2021. <https://www.lainformacion.com/economia-negocios-y-finanzas/bruselas-pone-bajo-vigilancia-acuerdo-gobierno-estabilizar-interinos/2847821/?autoref=true>
- POQUET CATALÁ, R.: “De nuevo con el contrato de obra o servicio determinado y el fraude de ley”, *Lex Social: Revista de Derechos Sociales*, vol. 6, n.º 2.
- REY, J. P.: “Por una reformulación de nuestro modelo de contratación temporal: reflexiones sobre las consecuencias de la sentencia Porras en nuestro ordenamiento y la eficacia de la Directiva 99/70”, *Revista de derecho social*, n.º 76, 2016.
- RIVEIRO, A.: *El Gobierno duplica con 100 millones los fondos para reforzar los servicios sociales municipales*, EIDiario.es, 2021. https://www.eldiario.es/politica/gobierno-duplica-100-millones-fondos-reforzar-servicios-sociales-municipales_1_8085267.html
- ROJO TORRECILLA, E.: *Empleo público. ¿Cuándo será injustificadamente larga una contratación de interinidad? Notas a la importante sentencia del TS de 5 de diciembre de 2019, con un voto particular discrepante*, EL BLOG DE EDUARDO ROJO, 2020. <http://www.eduardorojotorrecilla.es/2020/01/empleo-publico-cuando-sera.html>
- ROJO TORRECILLA, E.: *La saga “personal interino laboral”. Modificación de la jurisprudencia del TS (y a la espera de la anunciada reforma del EBEP). Análisis de la sentencia de 28 de junio de 2021*, EL BLOG DE EDUARDO ROJO, 2021. <http://www.eduardorojotorrecilla.es/2021/07/la-saga-personal-interino-laboral.html>
- ROJO TORRECILLA, E.: *SIGUE (Y SEGUIRÁ) el debate jurídico y social, sobre el empleo público y el personal interino (funcionario y laboral). Algunos apuntes a propósito del RDL 14/2021 y de recientes autos del TS (C-A)*, EL BLOG DE EDUARDO ROJO, 2021. <http://www.eduardorojotorrecilla.es/2021/07/sigue-y-seguira-el-debate-juridico-y.html>
- ROJO TORRECILLA, E.: *Estudio de la reforma laboral de 2021. RDL 32/2021 de 28.12 (Recopilación)*, EL NUEVO Y CAMBIANTE MUNDO DEL TRABAJO. UNA MIRADA ABIERTA Y CRÍTICA A LAS NUEVAS REALIDADES LABORALES, 2022. http://www.eduardorojotorrecilla.es/2022/01/estudio-de-la-reforma-laboral-de-2021_13.html
- SEMPERE NAVARRO, A.: *Las reformas laborales de diciembre 2021*, Lefebvre, 2022.

6. JURISPRUDENCIA

- STJUE del 19 de marzo de 2020 (C-103/18 y C-429/18).
- STJUE del 3 de junio de 2021 (C-726/19).
- STS (Pleno), del 28/06/2021, rec. 3263/2019.
- STS (Sala de lo Social), de 15 de septiembre de 2009, (EDJ 2009/245802).
- STS (Sala de lo Social), del 4 de octubre de 2007 rec. 1505/2006.
- STS (Sala de lo Social), de 21 de enero de 2009, rec. 1627/2008.
- STSJ de Andalucía (Granada)(Social), de 9 de enero de 2020, n.º 6/2020.
- STSJ de Andalucía (Granada)(Social), del 3 de octubre de 2019, n.º 2198/19.
- STSJ Andalucía (Sevilla) (Social), sec. 1ª, S 15-12-2016, n.º 3449/2016.
- STSJ de Castilla la Mancha, del 30/01/2020, n.º 60/2019.
- STSJ Galicia (Sala de lo Contencioso), del 1 de febrero de 2017, n.º 49/2017.