nº 12 (3er Trimestre 2024)
ISSN: 2792-7962 – ISSNe: 2792-7970

La dependencia del sistema de empleo público español de las resoluciones del TJUE[1]

The dependence of the Spanish public employment system on the resolutions of the CJUE

Jorge Baquero Aguilar
Profesor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Málaga
https://orcid.org/0000-0002-8524-7947

Cita Sugerida: BAQUERO AGUILAR, J. «La dependencia del sistema de empleo público español de las resoluciones del TJUE». *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum*. nº 12 (2024): 91-114.

Resumen

Nuestro sistema de empleo público adolece de una serie de aporías normativas que provocan una enorme conflictividad y litigiosidad en los tribunales de justicia. A pesar de no ser una cuestión aislada, sino que, por el contrario, es una controversia que ha ido ensanchando sus aristas jurídicas a lo largo de los años, el legislador nacional de todas las épocas no ha adoptado una postura firme al respecto. Ha venido dejando en manos de las instancias europeas la resolución de cuestiones internas, lo que ha provocado una dependencia de nuestro sistema de las cuestiones prejudiciales planteadas y del fallo del TJUE para cada una de ellas. De lo que se deduce la necesidad de una modificación normativa que parta de un análisis de las principales controversias al objeto de solventar la problemática principal, de tal forma que las resoluciones del tribunal europeo terminen siendo una cuestión puntual para casos concretos.

Palabras clave

Indefinidos no fijos, funcionarios interinos, Tribunal de Justicia de la Unión Europea, temporalidad, empleo público

Abstract

Our public employment system suffers from a series of regulatory aporias that cause enormous conflict and litigation in the courts of law. Despite not being an isolated issue, but, on the contrary, it is a controversy that has widened its legal edges over the years, the national legislator of all times has not adopted a firm position on the matter. It has been leaving the resolution of internal issues in the hands of European bodies, which has caused our system to become dependent on the preliminary rulings raised and the ruling of the CJEU for each of them. From which we deduce the need for a regulatory modification based on an analysis of the main controversies in order to solve the main problem, in such a way that the resolutions of the European court end up being a specific issue for specific cases.

Keywords

Non-permanent permanent employees, interim civil servants, Court of Justice of the European Union, temporary employment, public employment

[1] Este trabajo es fruto de una Estancia de Investigación que se llevó a cabo por nuestra parte en el Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Granada durante el período comprendido entre 1 de julio hasta el 31 de agosto de 2023, bajo la tutorización del Profesor Dr. D. José Luis Monereo Pérez, Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de dicha Universidad. Dicha Estancia, con el tema objeto de investigación "*El estudio científico jurídico de las transformaciones del empleo público en España y en los países de la Unión Europea*", se desarrolló en el marco de los siguientes Proyectos e Institutos de Investigación: 1) PID2021-124031NB-C44 denominado *"Descarbonización y relaciones jurídicas de producción: políticas y acuerdos de transición justa en un contexto digital*", 2) Grupo PAIDI SEJ-347 "*Políticas de Empleo, Igualdad e Inclusión Social*", 3) GPIE 22-178 de la Universidad de Málaga: "*Grupo Permanente de Innovación Educativa en Justicia Relacional, Sostenibilidad y Derechos Humanos (JUST-INNOVA)*" y 4) Instituto Universitario de Justicia, Cooperación y Servicios de Interés General (*RELATIO*).

Fecha Recepción: 5/8/2024 - Fecha Revisión: 4/9/2024 - Fecha Aceptación: 9/9/2024
Pags. 91-114

1. INTRODUCCIÓN

La problemática de nuestro sistema de empleo público es diversa y compleja. Coadyuva a ello la dualidad del sistema y el desarrollo del vasto y complejo Sector Público institucional e instrumental a todos los niveles de descentralización administrativa. Con el mismo ha proliferado la temporalidad llegando a alcanzar cifras que han obligado al legislador a volver a adoptar nuevos procesos de estabilización. No sólo ha incidido la problemática del funcionario interino en toda esta controversia, sino que la figura del indefinido no fijo (en adelante INF) ha ido expandiéndose a golpe de jurisprudencia. Frente a dicha situación no ha optado el legislador nacional por adoptar medidas contundentes al respecto, sino que ha venido dejando en manos del juzgador europeo la resolución de ciertos aspectos litigiosos de nuestro sistema.

La STJUE (Sala Sexta) de 22 de febrero de 2024, asuntos acumulados C-59/22, C-110/22 y C-159-22, vuelve a incidir sobre ciertos aspectos que no se han terminado de resolver del todo y que, podría decirse, se han convertido en una temática recurrente. Los aspectos controvertidos del fallo de la misma y el impacto mediático han obligado a la Sala 4ª del Tribunal Supremo (en adelante TS) a elevar una nueva cuestión prejudicial. Mientras tanto, nuestros tribunales de justicia han venido adoptando fallos diversos en base a la resolución del TJUE. La defensa del TS de nuestro ordenamiento jurídico y de la doctrina de nuestros tribunales parece reflejarse, no sólo en los términos en los que se plantea la nueva cuestión prejudicial, sino que también en el contenido de las sentencias que se han venido resolviendo. En ese ínterin, vuelve a sorprender el alto tribunal europeo con la STJUE (Sala Sexta), de 13 de junio de 2024, asuntos acumulados C-331/22 y C-332/22. Parece centrarse el debate definitivo en torno a dos cuestiones fundamentales: una posible indemnización adicional a la finalización de la prestación de servicio y el respeto a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al sistema de empleo público español.

No obstante, lo que sí que se manifiesta como ciertamente claro es esa falta de determinación del legislador de todas las épocas en aras de solventar la problemática principal de nuestro sistema de empleo público. Las modificaciones normativas al respecto son pocas, y las que se producen -con carácter general- vienen de la mano de un cambio de doctrina del TS que, a su vez, se ha producido como consecuencia de alguna de las resoluciones del TJUE. Todo lo anterior ha provocado una clara la dependencia de nuestro sistema de las resoluciones del alto tribunal europeo.

2. DEL LARGO RECORRIDO DE LAS RESOLUCIONES DEL TJUE EN MATERIA DE EMPLEO PÚBLICO: LA CONFLICTIVIDAD NO RESUELTA

Es objeto principal de este trabajo de investigación poner de relieve la dependencia que tienen tanto el legislador, como nuestros tribunales de justicia y, por ende, nuestro sistema de empleo público, de las resoluciones del TJUE en materia de empleo público[2]. Analizaremos, por su importancia y actualidad, las últimas SSTJUE relacionadas tanto con los INF como con los funcionarios interinos al servicio de nuestras Administraciones Públicas (en adelante AAPP). Esta dependencia ya viene de muy atrás con resoluciones importantes anteriores (22 sentencias y 12 autos motivados)[3]. El caso de Ana de Diego Porras pone de relieve parte de la problemática de nuestras instituciones abriendo el

[2] La temporalidad de los empleados públicos, y concretamente la cuestión de los interinos "*se trata de una problemática compleja que ha evolucionado básicamente a partir de los sucesivos pronunciamientos del Tribunal de Justicia de la Unión (TJUE) en respuesta a las cuestiones prejudiciales planteadas*". Iranzo Cerezo, J. D.: "Funcionarios interinos: ´sucesivos nombramientos` y ´medidas legales equivalentes` para prevenir y, en su caso, sancionar el abuso", en *El Derecho.com, Lefebvre*, 18/08/2021.

[3] *Cfr.*: Gárate Castro, J.: "La contribución del Tribunal de Justicia a la mejor transposición y aplicación del Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada en el ámbito del empleo público temporal. El caso español", en *Labos*, Vol. 5, núm. 1, 2024, pp. 27-30.

camino de un bucle de cuestiones prejudiciales y resoluciones posteriores que no hacen sino poner de manifiesto la falta de regulación normativa del legislador de todas las épocas. Le siguen -sin ánimo de exhaustividad- la cuestión prejudicial del TS origen del caso Diego Porras 2, los casos Montero Mateos y Grupo Norte Facility, el caso Diego Porras 2 que deriva en la STS 207/2019, de 13 de marzo donde, definitivamente los interinos se quedan sin indemnización. La STJUE de 19 de marzo de 2020 supone otro "*hito*" importante puesto que no resulta posible la integración *ope legis* del personal que viene acusando temporalidad, correspondiendo al legislador adoptar medidas al respecto, aunque dicha sentencia abre la puerta a posibles responsabilidades imputables directamente a las AAPP[4]. Por su parte, la STJUE (Sala Séptima), de 3 de junio de 2021 (caso IMIDRA) supone un nuevo punto de partida poniendo de relieve el hecho de que a los interinos en régimen de laboralidad no se le aplicaba la consideración de INF y tampoco se le reconocía una indemnización a la finalización del contrato puesto que su régimen jurídico de contratación, a pesar de ser laboral, lo era en régimen de interinidad[5]. Se reconoce en el fallo de la misma sentencia el hecho de que no se contemple en el seno de nuestro derecho interno medidas que prevengan el abuso de la temporalidad ni medidas que sancionen el uso abusivo de estos contratos de duración determinada[6].

Pero no queda resuelta del todo la problemática de nuestro sistema tal y como ponen de manifiesto la STJUE de 22 de febrero de 2024 (sobre los INF) y la STJUE de 13 de junio de 2024 (sobre los interinos). El criterio del TS cambia a golpe de jurisprudencia europea, así como la misma incide en las modificaciones normativas que adopta el legislador[7], no planteándose una modificación de la normativa de empleo público laboral y administrativa que elimine las aporías normativas que alberga nuestro ordenamiento jurídico y que provocan una alta litigiosidad en sede judicial. No parece, como veremos, que dicha dinámica vaya a cambiar, por lo menos, a corto plazo[8].

3. LA STJUE DE 22 DE FEBRERO DE 2024 (SOBRE LOS INDEFINIDOS NO FIJOS)

La STJUE (Sala Sexta) de 22 de febrero de 2024 ha supuesto todo un "*terremoto*" mediático, sindical y jurídico en nuestro país. Desde el punto de vista mediático se ha extendido la idea en diversos medios de comunicación sobre la importancia de esta sentencia para el caso de los funcionarios interinos. Pero dicha resolución no tiene que ver con dicha figura, sino que aborda la problemática del INF en el seno de nuestras AAPP y de nuestro amplio, vasto y complejo Sector Público. No obstante, importa más la repercusión en el marco *iuslaboralista* español lo dispuesto en esta sentencia, puesto que los juzgados y tribunales españoles han venido resolviendo asuntos en base al fallo del TJUE, planteándose el debate sobre algunos aspectos de la misma, hasta el punto de que el propio TS (Sala 4ª) ha elevado una nueva cuestión prejudicial. La STJUE resuelve tres cuestiones prejudiciales planteadas por parte del Tribunal Superior de Justicia Madrid (en adelante TSJ-Madrid). Dichas cuestiones tienen un doble objetivo: 1º) la interpretación de las cláusulas 2, 3 y 5 del Acuerdo

[4] La STS de 12/12/ 2019, Sala 3ª de lo Contencioso-Administrativo (rec. 3554/2017), le reconoce a la parte actora una indemnización de 20.000 euros por incumplimiento de la OEP por parte de un Ayuntamiento.

[5] Se considera contrario a Derecho europeo la indeterminación del incumplimiento del art. 70 del TREBEP y de los plazos de finalización de los contratos de duración determinada, la prohibición de la asimilación de estos trabajadores como INF y la no concesión de una indemnización a la finalización de su contrato.

[6] Como consecuencia, la Sala 4ª del TS cambia su doctrina mediante la STS 2024/2021, de 28 de junio. Los interinos por vacante se convierten en INF si superan el plazo de 3 años previsto en el TREBEP. Además, se le reconoce una indemnización de 20 días por año de servicio con un máximo de 12 mensualidades.

[7] Las más recientes son el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo y Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la temporalidad en el empleo público.

[8] Un breve repaso sobre la jurisprudencia reciente del TJUE en relación al tema que nos ocupa se lleva a cabo por parte de Terradillos Ormaetxea, E.: "La reparación del abuso cometido en materia de contratación del personal laboral temporal en el sector público", en *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, Núm. 26, 2024, pp. 30-34.

Marco sobre el trabajo de duración determinada y 2º) la calificación de la relación laboral que vincula a los interesados con la Administración para la que prestan sus servicios: ¿fijos o indefinidos no fijos?

Los litigios principales sobre los que resuelve la sentencia son tres. En el asunto C-59/22 se trata de una persona trabajadora laboral INF discontinua (reconocida dicha categoría por sentencia judicial desde el 27 de diciembre de 2007) que presta sus servicios para el Servicio de Prevención de Incendios de la Comunidad de Madrid desde 22 de octubre de 1994. La pretensión de la parte actora tiene como objeto establecer una sanción adecuada que "*compense*" el uso abusivo por parte de la Administración de contratos contrarios a cualquier norma reconociendo, además, el carácter fijo de su relación y el abono de una indemnización equivalente al despido improcedente[9]. En el asunto C-110/22, una persona trabajadora de la UNED que presta sus servicios desde 11 de febrero de 1994, solicita el reconocimiento judicial como trabajador INF (ya ostentaba dicha calificación desde 2001) o, subsidiariamente, que dicho puesto le fuera adjudicado mediante concurso de méritos. Desestimada la demanda se interpone por parte del actor recurso de suplicación alegándose el incumplimiento del Acuerdo Marco tal y como lo ha interpretado el Tribunal de Justicia. La única consecuencia que se debe extraer de este incumplimiento es el reconocimiento de fijeza. Por último, en el asunto C-159/22, una persona trabajadora que desde el 21 de diciembre de 1998 presta sus servicios para la Agencia Madrileña de Atención Social de la Comunidad de Madrid mediante contratos temporales sucesivos que sufren interrupciones entre 1999 y 2010, presenta demanda ante Juzgado de lo Social Nº 21 de Madrid con la pretensión de que se le reconociera que su contrato era de duración indefinida o, subsidiariamente, la condición de INF. Desestimada la demanda se interpone recurso de suplicación invocando el incumplimiento tanto del Derecho español como de la cláusula 5 del Acuerdo Marco. La parte actora alega que la única solución que cumple con los requisitos que establece el juez de la Unión Europea es la declaración de su relación laboral como indefinida y, subsidiariamente, como INF. En lo que podría denominarse como un alarde de arquitectura legal por parte del TSJ-Madrid) al plantear las cuestiones prejudiciales, el TJUE resuelve las mismas acumulando aquellas cuestiones similares planteadas en diversos asuntos. En esa misma línea, nos serviremos de la misma estructura argumentativa para analizar los aspectos que aborda la STJUE.

3.1. Sobre la consideración del indefinido no fijo como trabajador con contrato de duración determinada

El juzgador europeo acumula dos cuestiones prejudiciales que argumenta a lo largo de la sentencia. La cuestión de fondo a resolver es la misma: ¿se puede considerar a una persona trabajadora INF como un/a trabajador/a con contrato de duración determinada? Hay que recordar que la figura del INF tiene una larga trayectoria en nuestro ordenamiento jurídico[10]. La STS 5360/1996 (Sala 4ª), de 07/10/1996 (rcud. 3307/1995), en su FJ 2º armonizaba la colisión entre el incumplimiento de las Administraciones de la normativa laboral con el respeto a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público[11]. Aquella persona trabajadora que adquiriese la condición de INF permanecería en el puesto de trabajo hasta que se amortizase la plaza, o hasta que

[9] "*Este planteamiento sería más coherente con la doctrina del TJUE (STJUE 7 marzo 2018, asunto C-494/16 (caso Santoro)), en el sentido de que se reconocería al empleado público temporal que no estabiliza, no solo la indemnización del despido improcedente (...), sino también otra indemnización por daños morales"*. Terradillos Ormaetxea, E.: "Una propuesta sobre el cumplimiento de la doctrina de la STJUE (Sala 6ª), de 22 de febrero de 2024 (asuntos acumulados C 59/22 y C 110/22 y C 159/22), relativa a la contratación temporal abusiva en el empleo público", *Briefs AEDTSS*, número 33, Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 2024.

[10] *Vid in extenso* la importante obra al respecto de Beltrán De Heredia Ruiz, I.: *Indefinidos no fijos: una figura en la encrucijada*, Albacete, Editorial Bomarzo, 2021.

[11] Véase al respecto Arufe Varela, A.: "La situación de los indefinidos no fijos en las administraciones públicas tras la reciente doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea", en *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado*, 8, 2024, pp. 72-73.

se convocase la misma mediante un procedimiento de libre concurrencia respetando los principios constitucionales y obtuviese la misma. En caso contrario, la salida de la Administración a la que pertenecía sería automática. Lo normal que ha venido sucediendo ha sido que las plazas no se hayan amortizado y que tampoco se hayan efectuado las correspondientes Ofertas de Empleo Público (en adelante OEP), con lo que no se han convocado las plazas permaneciendo las personas trabajadoras INF en dicha condición *sine die*. De tal forma que ese mecanismo de encaje jurisprudencial no ha resultado ser una solución efectiva, sino que, por el contrario, ha ido generando nuevas controversias y ampliando el marco de inclusión del INF tanto a mercantiles públicas -STS, de 18 de junio de 2020 (rcud. 2811/2018)[12] donde se cambia la doctrina del TS[13]-, como a fundaciones públicas[14]. La *vis expansiva* de la figura del INF se ha ido introduciendo en todo el Sector Público, a la par que ha ido virando la doctrina del TS hasta el punto de que la STS 270/2022 (Pleno), de 28 de enero de 2022 (rcud. 3781/2020)[15] considera que, la persona trabajadora subrogada por la Administración ya no obtiene la categoría de INF, sino que es considerada como persona trabajadora fija en la Administración adscrita al puesto de trabajo y conforme a las funciones que venía desempeñando (con adscripción a la unidad productiva transmitida)[16].

A efectos de lo que venimos analizando, el INF[17], ciertamente, ha disfrutado de una estabilidad "*relativa*" dentro de las Administraciones y del Sector Público como consecuencia de la prolongada inactividad de la Administración. Ha disfrutado de una "*fijeza*" hasta un "*qué*", que, paradójicamente, casi nunca se ha producido[18]. En el planteamiento de la primera cuestión prejudicial se ha hilado de forma muy fina en relación a esa estabilidad relativa, lo que conduce al juzgador europeo a determinar que, efectivamente, se puede considerar a un INF como trabajador con un contrato de duración de terminada, puesto que su fecha de finalización ha sido absolutamente incierta. Primera consideración del TJUE que se encadena directamente con las siguientes cuestiones.

3.2. La prórroga automática del contrato indefinido no fijo y el uso abusivo de dicha figura

Se trata de solventar si, a efectos de la cláusula 5 del Acuerdo Marco, se ha de considerar que ha existido una "*utilización abusiva*" de contratos temporales o de renovaciones sucesivas para el caso del INF cuando dicho contrato no tiene fijado un término, quedando sujeto a la eventual

[12] *Cfr*. Baquero Aguilar, J.: "El ´indefinido no fijo y el sector público de nuestro país", en *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, N. 1, 2020 (Ejemplar dedicado a: Monográfico sobre la COVID-19), pp. 291-295.

[13] Por todas: STS 371/2023, de 24/01/2023 (rcud. 1701/2019), STS 464/2023, de 08/02/2023 (recud. 1935/2020), STS 17/2/2021 (rcud. 2945/2018) y STS 80/2023, de 11/01/2023 (rcud. 3692/2019).

[14] Encaje jurisprudencial que parte de la STS de 8 de julio de 2009 (rec. 2632/08). La STS 3131/2023, de 20/06/2023 (rec. 2508/2020), reconoce a la parte actora la figura de INF en la FUNDACIÓN IDIVAL. Véase al respecto Vila Tierno, F. A.: "La aplicación de la figura del indefinido no fijo a las fundaciones del sector público", en *Revista de Jurisprudencia Laboral*, Núm. 7, 2023.

[15] En ese mismo sentido se falla en la STS 445/2022, de 28 de enero de 2022, en la STS 446/2022, de 31 de enero de 2022 y en la STS 428/2022, de 1 de febrero de 2022.

[16] En relación a dicha resolución del TS, "*(…) no son descartables comportamientos fraudulentos, como ocurriría cuando, ante la perspectiva de una reversión del servicio público externalizado, y a medida que se vaya conociendo esta doctrina del TS, se procediera a realizar contrataciones fijas de difícil justificación por la empresa que viniera desarrollando la actividad, en fechas próximas al traspaso, para que por esta vía sus empleados consigan la muy cotizada estabilidad laboral en el sector público, sin pasar por el filtro de un proceso selectivo previo*". *Cfr*. Cavas Martínez, F.: "Fijeza laboral y reversión de servicios externalizados en el sector público", *Revista de jurisprudencia laboral*, 2, 2020.

[17] No sólo el fraude de Ley y la reversión de servicios conlleva la consideración de INF, también la cesión ilegal de trabajadores. Por todas: STS 10/2023, de 11/01/2023 (rec. 907/2019). Es de aplicación la doctrina de STS 20 octubre 2014 (rcud. 3291/2013) y STS 830/2022 de 18 octubre (rcud. 4261/2019).

[18] En esos mismos términos se expresa Rodrigo Saiz, M. d. C.: "Indefinido fijo en la Administración Pública", en *Diario La Ley*, Nº 9821, Sección Dossier, 30 de marzo de 2021. Wolters Kluwer.

convocatoria y cobertura de plaza. Para ambos asuntos, las personas trabajadoras INF no tienen fijado un término concreto de la duración de su contrato de trabajo, sino que quedan sujetas a la inclusión de las plazas en las OEP, a la convocatoria posterior de la plaza en un plazo de tres años y a la resolución, en su caso, favorable de las mismas para las partes. Hay que tener en cuenta que durante años las Administraciones no han llevado a cabo las OEP ni han convocado las plazas. La crisis económica que azotó nuestro país desde el 2008 a 2015 ha venido utilizándose como justificación de la inactividad de la Administración. Pero hay que recordar que, a pesar de ello, la STJUE de 3 de junio de 2021 (C-726/19-IMIDRA) ha determinado que la crisis no podía utilizarse como "*escudo*" o "*excusa*" para justificar la pasividad de la Administración que ha mantenido a muchos empleados públicos en un régimen de temporalidad abusiva.

El art. 70 del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante TREBEP) ha sido sistemáticamente incumplido y los INF han venido desarrollando funciones que hubieran correspondido al personal de estructura. Se ha utilizado la precariedad laboral de esta categoría de personal para cubrir plazas y puestos permanentes dentro de nuestras instituciones. Se ha eludido el tenor literal de la norma al objeto de que este personal "*en precario*" haya desarrollado las funciones que necesitaba la Administración. Cierto es que la crisis económica supuso un golpe para las convocatorias de plaza, pero no menos cierto es que, previo a la crisis, ya albergaban nuestras Administraciones una enorme bolsa de temporalidad que no se solventaba debido a cierta dejadez e inactividad. A lo que se suma el hecho de que, previo a la consolidación de empleo temporal que preveía el Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la temporalidad en el empleo público (en adelante RD-ley 14/2021), algunos preceptos de normativa presupuestaria contemplaban sendas posibilidades de estabilización (aunque con poca fortuna en cuanto a las convocatorias)[19]. Lo que corrobora nuestra tesis planteada sobre la pasividad, la dejadez y la inactividad que venimos arguyendo, dejando en manos del juzgador europeo la resolución de la controversia y litigiosidad de nuestro sistema[20].

Se trata de discernir si, para el caso de una persona trabajadora que se encuentra vinculada a una Administración por un único contrato (cuando dicho contrato no tiene fijado un término y tampoco se produce la convocatoria de la plaza ni su posible adjudicación por falta de actividad de la Administración) se podría considerar a dicho contrato INF prorrogado de forma automática como uso abusivo de dicha figura. Cuando se trata de concatenaciones de contratos o contrataciones sucesivas la cuestión queda clara, pero no para el caso de un único contrato que se convierte en INF y se mantiene en dicha categoría *sine die* con una precarización de la relación de trabajo que también se mantiene sin determinar en el tiempo. Para el asunto C-59/22, queda la parte actora en una situación de INF durante 27 años. Para el asunto C-110/22, la convocatoria de la plaza quedó aplazada quedando la persona demandante en la categoría de INF durante 20 años. En ambos casos, la relación de trabajo ha sido prorrogada de forma tácita por parte de la Administración. Como consecuencia de la inactividad ejercida por parte de la misma, "*las prórrogas automáticas*" de los contratos de duración determinada en los casos de los INF "*pueden asimilarse a renovaciones y, por consiguiente, a la celebración de distintos contratos de duración determinada*" (apartado 81 de la sentencia). Y es en ese sentido en

[19] *Vid.* Boltaina Bosch, X.: *Los procesos de estabilización de empleo público temporal*, Albacete, Editorial Bomarzo, 2022. El RD-ley 5/2023, de 28 de junio, procura un 4º proceso de estabilización mediante su art. 217. *Cfr*. Boltaina Bosch, X.: "Función pública. El "cuarto" proceso de estabilización de personal temporal e interino: el artículo 217 del Real Decreto-Ley 5/2023 de 28 de junio", en *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, Nº 12, 2023, pp. 25-40.

[20] *Vid in extenso* Baquero Aguilar, J.: "La temporalidad en las Administraciones Públicas: ¿un problema "aún/no" resuelto? Comentario crítico al Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público", en *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Nº. 61, 2022, pp. 374-417.

el que resuelve el Tribunal en el apartado 2 del fallo, otorgando una seguridad jurídica a este tipo de personal[21].

3.3. Falta de medidas que eviten el uso abusivo de contratos indefinidos no fijos

Entra en juego, en este caso, con papel preponderante, la cláusula 5 del Acuerdo Marco puesta en relación con la normativa interna (arts. 15.3, 15.5 y Disp. Adic. 15ª del ET). Dicha cláusula, que contempla las medidas destinadas a evitar la utilización abusiva de contrataciones temporales, establece en su apartado 1 que los Estados miembros habrán de introducir medidas legales equivalentes para prevenir los abusos como consecuencia de la utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada. Para el marco de la empresa privada la introducción del art. 15.3, 15.5 y de la Disp. Adic. 15ª del ET (en la redacción aplicable al caso) funcionan de una forma adecuada. Pero cuando se trata del personal laboral al servicio de las AAPP, la compleja interrelación entre la normativa administrativa y la laboral supone una colisión en cuanto a que la aplicación de la normativa laboral choca con el ordenamiento constitucional y legal en materia de acceso al sistema de empleo público (art. 23.2 y 103.3 de la Constitución, y arts. 11.3 y 55.1 del TREBEP). De ahí la fórmula adoptada a mediados de los 90 del pasado siglo que, en cierta forma, recoge con carácter posterior la letra c) del apartado 2 del art. 8 del TREBEP. Pero la pasividad de los responsables de las Administraciones a todos los niveles y la del propio legislador de todas las épocas ha tergiversado la concepción inicial del INF como medida temporal de preservación de los derechos de las personas trabajadoras. No sólo porque no se han previsto las OEP y no se han convocado las plazas, sino porque el recurso a la contratación laboral y el fraude en la misma ha provocado que prolifere la figura del INF de una manera insospechada en su momento.

Las cuestiones prejudiciales 3ª de los asuntos C-59/22 y C-110/22 se plantean con la intención de resolver la pregunta de si la cláusula 5 del Acuerdo Marco debe interpretarse como contraria a una interpretación del art. 15.5 del ET. La 4ª cuestión prejudicial de los asuntos C-59/22 y C-110/22 plantean el interrogante de si la cláusula 5 del Acuerdo Marco se opone a la normativa estatal que, para el caso de los INF, no fija límite alguno para las renovaciones (tácitas o expresas) de dichos contratos temporales. Por último, en las cuestiones prejudiciales 5ª de los asuntos C-59/22 y C-110/22 se plantea la pregunta siguiente: si el legislador no ha fijado norma limitativa al respecto de las renovaciones (ya sean expresas o tácitas) de la contratación de los INF, ¿podría considerarse tal circunstancia como una vulneración de la cláusula 5 del Acuerdo Marco, teniendo en cuenta que la duración de los contratos nunca han sido determinados y que los mismos se han prorrogado hasta el 2021 sin que se hayan convocado procesos selectivos para cubrir dichas plazas y, de paso, poner fin a la situación de temporalidad? El apartado 83 de la sentencia determina que el tribunal remitente ha precisado que al ser el INF una creación jurisprudencial, no existe dentro de nuestro ordenamiento jurídico norma alguna que regule este tipo de contrato, por lo que no se han adoptado medidas oportunas para transponer el contenido del apartado 1 de la cláusula 5ª del Acuerdo Marco incorporado a la Directiva con el fin de evitar los abusos. Es por ello por lo que, en el apartado 3 de la sentencia se falla en el sentido de que, "*La cláusula 5, apartado 1, letras a) a c), del Acuerdo Marco (...), debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que no prevé ninguna de las*

[21] Nos encontramos una gran cantidad de personal que forma parte de las AAPP de nuestro país que no tiene reconocida la condición de INF por un Juzgado o Tribunal pero que, a pesar de ello, forma parte de nuestras AAPP soportando la temporalidad y la precariedad en los mismos términos o en peores condiciones que en los casos de Autos. De tal forma que la problemática de la temporalidad y de la precariedad de la Administración es mucho mayor de lo que las cifras y estadísticas oficiales arrojan. *Passim.* Baquero Aguilar, J.: "Las altas tasas de temporalidad en las Administraciones Públicas y los objetivos de desarrollo sostenible: una necesaria interrelación", en Merino Calle, I., Hernández López, A., Laro González, M. E.: *Desafíos del derecho en la sociedad actual: reflexiones y propuestas*, Universidad de Valladolid, Ediciones Universidad de Valladolid, 2022, pp. 213- 223.

medidas contempladas en esta disposición ni «medida legal equivalente» alguna, a efectos de esta, para evitar la utilización abusiva de contratos indefinidos no fijos".

Se ha de resaltar el hecho de que el legislador de todas las épocas ha mostrado una enorme pasividad ante la problemática de la temporalidad de los INF[22]. Además de no haber optado por reforzar el cumplimiento del art. 70 del TREBEP, no ha regulado desde el punto de vista legal dicha categoría de empleado público de forma expresa, dejando en manos del juzgador la inmensa problemática concreta que ha suscitado a lo largo de los años la categoría de INF, provocando una gran cantidad de resoluciones judiciales a todos los niveles que ha tenido que ir solventando en casación para unificación de doctrina la Sala 4ª del TS, cuando no ha sido objeto de cuestión prejudicial ante el TJUE que, en más ocasiones de las que hubiese sido necesario, ha tenido que resolver y encauzar la problemática parcial de esta figura de largo recorrido ya en nuestro sistema[23].

3.4. ¿Indemnización adicional a la finalización del contrato indefinido no fijo?

El RD-ley 14/2021 introduce en el TREBEP la Disp. Adic. 17ª que establece el derecho de los trabajadores a percibir una indemnización adicional a la prevista por la normativa laboral por la contratación temporal irregular. La compensación a la que se refiere esta disposición tan sólo se podrá exigir, por un lado, en el momento de la resolución del contrato y, por otro, se limita al contrato del que traiga causa del incumplimiento de la normativa. Si no se supera el proceso selectivo la indemnización no genera dudas interpretativas[24], pero, por el contrario, si se superase dicho proceso, esto sí que plantea un problema en cuanto al percibo de la indemnización[25]. Es una medida que se adopta como compensación de la contratación irregular, resultando ser esta una forma de compensar el haber acusado la temporalidad en el sistema de empleo público en la categoría de INF -y en la figura del funcionario interino-. Se pretende resarcir el "*daño*" con una indemnización adicional a la que le pudiera corresponder en caso de resolución del contrato siempre que se ajuste a la normativa en vigor. Aunque cierto es también que, el INF y los funcionarios interinos, se han venido beneficiando de la antigüedad, la formación, la experiencia, etc., que ha acumulado a lo largo de los años de servicio. Pero no es menos cierto que se ha generado una expectativa de estabilización "*relativa*" que ha ido acompañada de una "*espada de Damocles*" que ha planeado por la esfera personal, familiar, económica y laboral de estas personas. De tal forma que, aunque apropiada la medida, nos parece ciertamente insuficiente, sobre todo si se tiene en cuenta que la responsabilidad recae en la Administración como causa de su inactividad y de su pasividad[26]. La pregunta que plantea el TSJ-Madrid al TJUE versa sobre si la legislación nacional contiene medidas lo suficientemente disuasorias para el uso de sucesivas contrataciones o renovaciones de contratos temporales contrarias a la cláusula 5 del Acuerdo Marco que cumplan con los requisitos fijados por el TJUE en el Asunto Santoro y Rossato en lo que se refiere

[22] Al respecto de la inacción del legislador se manifiesta Arufe Varela, A.: "La situación de los indefinidos no fijos en las administraciones públicas tras la reciente doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea", *op. cit.*, pp. 77-78.

[23] Obsérvese al respecto de la problemática de la temporalidad Rodríguez-Piñero Royo, M.: "La contratación temporal en el sector público", en *Doc. Labor*, núm. 110-Año 2017-Vol. II, pp. 27 a 55.

[24] Aunque en cuanto a su aplicación práctica, se puede afirmar que el precepto no va a resultar del todo pacífico, planteando multitud de dudas interpretativas que habrán de resolverse en sede judicial. Interesante análisis al respecto es el que se lleva a cabo por parte de Beltrán De Heredia Ruiz, I.: "Personal laboral interino e indemnizaciones: ¿El RDLey 14/2021 da respuesta al mandato de la Directiva 1999/70 y la interpretación del TJUE?", en *Una mirada crítica a las relaciones laborales*, Blog de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

[25] Véase al respecto el trabajo realizado por parte de Roqueta Buj, R.: "El RDL 14/2021, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público: novedades en materia de interinos", en *El Derecho.com. Noticias jurídicas y actualidad, Lefebvre*, 26/10/2021.

[26] Ténganse en cuenta las propuestas de *lege ferenda* que formulábamos en su momento en Baquero Aguilar, J.: *La desnaturalización de los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad en el acceso al empleo público*, Murcia, Laborum, 2022, pág. 354 y p. 357.

"*a la reparación del daño sufrido por el trabajador mediante la restitutio in integrum*", cuando sólo se prevé una indemnización de 20 días de salario por año trabajado con el límite de 12 meses, no existiendo "*previsión alguna de una indemnización adicional para llegar a reparar íntegramente el daño producido, si excediese de ese importe*"[27].

En la STJUE (Sala Primera) de 7 de marzo de 2018 (C-494/16-Santoro) se plantea una cuestión prejudicial por parte del Tribunale di Trapani (Italia) que tiene por objeto la interpretación de la cláusula 5 del Acuerdo Marco que proviene de un litigio entre la Sra. Giuseppa Santoro y el municipio de Valderice (Italia) en relación con las consecuencias que han de extraerse de los sucesivos contratos de duración determinada celebrados entre la interesada y el mencionado municipio. A diferencia de lo que sucede en el Derecho español, el incumplimiento de la normativa italiana no podrá dar lugar a la calificación de relaciones por tiempo indefinido en las AAPP. Lo que sí que puede dar lugar es a posibles responsabilidades o sanciones al respecto, teniendo el trabajador afectado derecho al resarcimiento del perjuicio sufrido. Pero también recoge la normativa italiana la obligación de la Administración de recuperar las sumas pagadas responsabilizando a los directivos cuando la infracción sea imputable a dolo o culpa grave, puesto que los directivos también serán responsables del fraude en la contratación. Las infracciones cometidas se tendrán en cuenta al evaluar su desempeño y no se les concederá complementos salariales vinculados a los resultados. Es esta una medida que, aunque parece que planea como posibilidad en nuestro ordenamiento jurídico, no termina de concretarse de forma clara y expresa[28]. Pero alberga la normativa italiana más preceptos al respecto: los contratos de duración determinada que infrinjan las normas serán nulos y generarán responsabilidad patrimonial por parte de la Administración. Otra vía poco explorada en el caso español para los INF, aunque abierta en lo Contencioso-Administrativo para el personal funcionario interino. También contempla la normativa italiana que las AAPP que infrinjan disposiciones relativas a la selección o a la contratación no podrán llevar a cabo procesos selectivos de ningún tipo durante los tres años posteriores a la infracción (art. 36.3 del Decreto Legislativo nº 165/2001).

La Sra. Santoro, que había venido trabajando mediante diversos contratos temporales desde el año 1996 como trabajadora social para el municipio de Valderice, presenta demanda al objeto de que se declarase la abusividad de las contrataciones y de que se condenase al municipio a reparar *in natura* el daño sufrido. Para ello se pide la declaración de fijeza en la Administración y, con carácter subsidiario, se le otorgase "*una reparación pecuniaria del daño abonándole una remuneración idéntica en el plano jurídico a la de un trabajador fijo del citado municipio y con su misma antigüedad*". La conversión en fijo está prohibida en el marco jurídico italiano, por lo que tan sólo podría reclamarse la reparación del daño sufrido que estaría limitada al pago de una indemnización global comprendida entre 2.5 y 12 mensualidades de la última retribución total percibida por parte de dicha trabajadora. La resolución del TJUE establece que la cláusula 5 del Acuerdo Marco no se opone a una normativa nacional al no sancionar el uso abusivo de sucesivos contratos de duración determinada, puesto que prevé una indemnización destinada a compensar la no transformación de la relación laboral en indefinida. Pero sí que contempla la posibilidad de obtener el trabajador afectado una reparación íntegra del daño previa demostración de la pérdida de oportunidades de encontrar un empleo o, para el caso de haberse

[27] En las cuestiones prejudiciales 7ª de los asuntos C-59/22 y C-110/22 y en la cuestión 2ª del asunto C-159/22, se introduce otra variante significativa: "*¿En un litigio en el que solamente se cuestiona la fijeza del trabajador, pero no se ha producido la extinción del contrato, sería preciso reconocer una indemnización por los daños producidos por la temporalidad como alternativa a la declaración de fijeza?*".

[28] Proponíamos en su momento la adopción de medidas claras y contundentes desde el punto de vista normativo que penalizasen a los cargos públicos y a los cargos directivos, así como también a aquel personal que coadyuve para la comisión del fraude en el acceso al empleo público como mecanismo de choque contra la arbitrariedad y el nepotismo en el acceso al sistema de empleo público de nuestro país. Véase Baquero Aguilar, J.: *La desnaturalización de los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad en el acceso al empleo público*, *op. cit.*, p. 354.

organizado un proceso de selección, se demuestre que se podría haber superado, abriéndose la puerta a posibles indemnizaciones adicionales a tanto alzado y por compensación como medida para reparar el daño que ha de ser demostrado[29].

Pero volviendo al caso de la STJUE de 22 de febrero de 2024 sobre la cuestión de la indemnización tasada de 20 días de salario por cada año de trabajo con el límite una anualidad, y sobre si la cláusula 5 del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional, el Tribunal europeo entiende que, a pesar de que se reconoce en nuestro ordenamiento jurídico para el caso de los INF a la finalización de su contrato por cobertura de plaza una indemnización tasada de 20 días[30], por sí sola esa medida no es suficiente para prevenir los abusos de la contratación temporal abusiva. El abono de dicha indemnización "*parece ser independiente de cualquier consideración relativa al carácter legítimo o abusivo de la utilización de contratos de duración determinada*" (apartado 106 de la STJUE). Por tanto, dicha medida no resulta adecuada para sancionar de forma adecuada el uso abusivo de sucesivos contratos de duración determinada, eliminando las consecuencias del incumplimiento del Derecho comunitario. No parece "*constituir, por sí sola, una medida suficientemente efectiva y disuasoria para garantizar la plena eficacia de las normas adoptadas conforme al Acuerdo Marco*" (apartado 107), y así se recoge en el punto 4) del fallo de la STJUE.

Una solución alternativa a los 45/33/20 días[31] de indemnización podría ser una indemnización a tanto alzado, pero se podría suscitar el problema de qué parámetros legales utilizar. Tratándose de empleados públicos laborales contratados por parte de la Administración, una posibilidad podría ser el régimen sancionatorio de la LISOS que recoge en el apartado 1 del art. 5 de la norma como infracciones laborales aquellas acciones u omisiones de los empresarios contrarias a las normas legales, reglamentarias y cláusulas normativas de los convenios colectivos en materia de relaciones laborales. Dentro del catálogo de infracciones en materia de relaciones laborales, el art. 7.2 contempla como infracción grave "*La transgresión de la normativa sobre modalidades contractuales, contratos de duración determinada y temporales, mediante su utilización en fraude de ley o respecto a personas, finalidades, supuestos y límites temporales distintos de los previstos legal, reglamentariamente, o mediante convenio colectivo*". Las responsabilidades y sanciones se podrán imponer en su grado mínimo, medio y máximo, graduándose las mismas *"en atención a la negligencia e intencionalidad del sujeto infractor, fraude o connivencia, incumplimiento de las advertencias previas y requerimientos de la Inspección, cifra de negocios de la empresa, número de trabajadores o de beneficiarios afectados en su caso*" (art. 39.2). La negligencia e intencionalidad no sería difícil de demostrar por parte de una Administración para el caso de los contratos en fraude que dan lugar a la categoría de INF, sobre todo si tenemos en cuenta el incumplimiento de las advertencias previas por parte de la Intervención General de cada Administración que formula reparos en caso de contratos no ajustados a Derecho.

[29] En ese sentido, para el caso de los funcionarios interinos la Sala de lo Contencioso del TS excluye la conversión en fijos de los recurrentes como respuesta al abuso en la STS de 26 de septiembre de 2018. La misma Sala también ha denegado la posibilidad de una indemnización adicional de 33 días por año de servicio de naturaleza sancionadora a través de la STS 499/2023, de 22 de febrero de 2023 (rcud. 3841/2021). Se deja abierta la vía de la reclamación de daños y perjuicios a través de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Aunque en la sentencia se establece que dicha posibilidad "*no da base para otorgar indemnizaciones con una finalidad sancionadora, al margen de daños efectivos e identificados*". Se podría reclamar vía responsabilidad patrimonial por haberse encontrado en situación abusiva de temporalidad, pero ello no implica que, de forma automática se le reconozca derecho a indemnización.

[30] La STS 913/2023, de 31 de octubre, establece una indemnización de 20 días de salario por año de servicio, con el límite máximo de 12 mensualidades por la extinción de un contrato por cobertura de plaza definitiva.

[31] "*Dadas las causas que han motivado la instauración de esta indemnización –un abuso del empleador público en la contratación temporal de origen–, resulta necesario reforzar la cuantía de la indemnización y reconocer una superior en línea con la establecida para el despido improcedente*". Roqueta Buj, R.: "Problemas vinculados a la extinción de contratos de trabajo en las administraciones públicas", en *Labos*, Vol. 4, No. 1, p. 129.

La cifra de negocios de la empresa se podría equiparar con los presupuestos generales anuales de cada Administración. Es en el capítulo de personal, y sobre todo en los documentos justificativos de ejecución del mismo, donde se puede ver el montante económico destinado a este tipo de contratos y el número de trabajadores afectados.

Atendiendo a los preceptos sancionadores que contempla el art. 40 de la LISOS, en la letra c) bis del apartado 1 se recoge que dichas infracciones graves recogidas en el art. 7.2 de la norma se sancionarán en su grado mínimo de 1.000 a 2.000 euros, en su grado medio de 2.000 a 5.000 y, en su grado máximo de 5.000 a 10.000 euros. Teniendo en cuenta que, en muchas ocasiones, la temporalidad roza o supera las tres décadas, el grado máximo de 10.000 euros como indemnización adicional pudiera parecer insuficiente, pero también es cierto que si los porcentajes de temporalidad en la categoría de INF son tantos como parece desprenderse del análisis de las cifras, además de la indemnización que les correspondería por la finalización del contrato, una indemnización adicional de 10.000 euros podría ser una regla que combinase la *restitutio in integrum* con una posible quiebra económica de las AAPP (sobre todo para el caso de las EELL pequeñas). Indemnizaciones adicionales como las de 45/33 días correspondientes al despido improcedente podría suponer un montante económico difícil de asumir para algunas Administraciones que tengan un alto número de trabajadores en la categoría de INF.

Ya se han producido diversos pronunciamientos internos en relación a la cuestión de la indemnización por finalización de contrato. Sin ánimo de exhaustividad, concretamente, el Juzgado nº 2 de Granollers, en sentencia de 24 de marzo de 2024 (rec. 77/2024) determina una compensación económica conforme a los arts. 40.1c) bis y 7.2 de la LISOS. Por otro lado, la STSJ-Andalucía (Sevilla) de 14 de marzo de 2024 (rec. 775/2022), la STSJ-Cataluña de 12 de abril de 2024 (rec. 6615/2021) y la STSJ de Galicia en sentencia de 30 de abril de 2024 (rec. 498/2024) califican el despido como improcedente, no considerando ésta última suficiente la indemnización tasada de 20 días de salario por año de servicio. Resulta evidente que la indemnización de 20 días es insuficiente, y las opciones son, de entrada, la aplicación de la LISOS o la calificación del despido improcedente. Habrá que esperar para ver cuál va a ser la respuesta del TJUE a la cuestión prejudicial planteada por parte del TS y cómo éste interpreta la decisión del alto tribunal europeo de cara a resolver – y en qué términos- esta controversia. Aunque también podría tomar cartas en el asunto el legislador nacional rompiendo la dinámica de pasividad y dejadez al que nos tiene acostumbrados dejando en manos de los Jueces y tribunales de justicia la resolución de este tipo de controversias. No obstante, la decisión por la que se opte, ha de ser lo suficientemente contundente y disuasoria como para que se persuada a las Administraciones de seguir cometiendo prácticas irregulares que conlleven un abuso de la temporalidad en nuestro sistema, lo que nos conduce al siguiente apartado sobre la responsabilidad puesta en relación con el abuso de la temporalidad.

3.5. Responsabilidad *versus* temporalidad: una asignatura pendiente

Ya hemos avanzado algunos apuntes sobre la responsabilidad de las AAPP en cuanto a la temporalidad se refiere. Pero la cuestión es abordada de una forma muy precisa en las cuestiones prejudiciales 8ª y 9ª planteadas en los asuntos C-59/22 y C-110/22 y en la 3ª cuestión prejudicial planteada en el asunto C-159/22. Las Leyes de Presupuestos Generales del Estado (en adelante LPGE) para los años 2017 y 2018, el RD-ley 14/2021 y la definitiva Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público (en adelante Ley 20/2021) introdujeron medidas disuasorias para evitar el uso abusivo de la contratación laboral que sancionasen dichos comportamientos, pero no concretan en qué consistirán las responsabilidades de

su incumplimiento, haciendo una remisión genérica inespecífica a la normativa en vigor[32]. Por tanto, y teniendo en cuenta estas circunstancias, y puesto que al tribunal remitente no le consta que se hayan concretado dichas responsabilidades en nuestro sistema, lo que se pregunta es si puede considerarse que la legislación nacional alberga medidas lo suficientemente disuasorias que prevean y sancionen el uso abusivo de contratos de duración determinada "*en relación con otros trabajadores y de futuro, que cumplan con los requisitos fijados por la jurisprudencia del TJUE en sus sentencias de 7 de marzo de 2018 en el asunto C494/16, Santoro, y de 8 de mayo de 2019 en el asunto C494/17, Rossato*".

Esta cuestión prejudicial es, desde nuestro punto de vista, la piedra angular de toda la problemática que aborda la sentencia y que, en definitiva, es la semilla y punto de partida de la controversia de la temporalidad en el seno de nuestro sistema de empleo público. La temporalidad es fruto de dos cuestiones que están íntima y estrechamente relacionadas: por un lado, la necesidad de las Administraciones de atender los servicios que les corresponden por Ley y, en segundo lugar, de la dejadez e inactividad -en ocasiones deliberada- en el cumplimiento de la norma en lo que concierne a la dotación de personal. La asunción de competencias por parte de las instituciones y la descentralización de los servicios ha conllevado el hecho de que el número de personal al servicio de nuestras instituciones y Sector Público haya aumentado de forma considerable. El desarrollo del proceso autonómico y de la autonomía local supusieron necesidad de personal, a lo que se une el desarrollo del Sector Público institucional e instrumental (consorcios, fundaciones, entidades públicas empresariales, mercantiles públicas, etc.). Pero ese aumento de plantillas a todos los niveles no ha ido acompañado de una planificación adecuada de las necesidades de los recursos humanos tal y como recoge el TREBEP y las normas concordantes. Se ha ido nombrando una gran cantidad de funcionarios interinos y contratando a una gran cantidad de personal laboral que ha provocado una enorme bolsa de temporalidad en nuestro sistema, pero no se ha optado por forzar el cumplimiento de la normativa en lo concerniente a los plazos máximos, las OEP, la convocatoria de plazas, etc., sino que el legislador de todas las épocas ha procurado ciertos procesos de consolidación de empleo que limiten la temporalidad como medida alternativa[33].

Llegados a este punto, hemos de volver a reiterar la idea de que, aunque no en todos los casos, una cantidad considerable de funcionarios interinos y de INF que vienen sufriendo de abuso en la temporalidad han accedido al sistema con ocasión de prácticas irregulares por parte de las AAPP provocando, no sólo una desnaturalización de los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad en el acceso al empleo público de nuestro país, sino también una falta de objetividad e imparcialidad en el cumplimiento de las funciones que les son encomendadas a las Administraciones por Ley[34]. Y todo ello está estrechamente ligado con la problemática de la responsabilidad puesto que, tal y como recoge la STJUE de 22 de febrero de 2024, el ordenamiento jurídico no concreta de forma clara "*esas responsabilidades más que por remisión genérica a normativa no específica*"[35]. Para subsanar el problema de la temporalidad, la LPGE para el año 2017 (Disp. Adic. 34ª) y la LPGE para el año 2018 (Disp. Adic. 43ª) introducen medidas para intentar solventar la

[32] *Cfr.* Sempere Navarro, A.: "La temporalidad en el sector público tras la Ley 20/2021 de 28 de diciembre", en *El Derecho.com, Lefebvre*, 03/01/2022.

[33] Véase sobre los diversos procesos de consolidación Baquero Aguilar, J.: *La subcontratación de servicios públicos y su posterior reversión: el acceso indirecto al empleo público*, Murcia, Laborum Ediciones, 2022, pp. 163-177.

[34] "*En el ámbito estricto de la contratación laboral temporal en el sector público, la excesiva temporalidad no se explica tanto por un problema de cultura organizativa favorable a la temporalidad cuanto por una compleja etiología en la que interactúan desde factores políticos, como la mejorable gestión profesional de los recursos humanos y el enchufismo por razones ideológicas o de otra naturaleza*". Vivero Serrano, J. B.: "Contratos temporales y empleo público. El resto de disminución de la excesiva temporalidad", en *Doc. Labor*, núm. 124, año 2021, Vol. III, p. 51.

[35] Para el caso de la prevaricación administrativa para coadyuvar al acceso irregular al sistema, las penas máximas que se imponen son las de inhabilitación para el ejercicio de todo cargo público. Así lo recoge, como ejemplo, la Sentencia 251/2021, de 14 de julio, de la Sección 8ª de la Audiencia Provincial de Cádiz con sede en Jerez. En ese sentido se pronuncia la STS (Sala de lo Penal) 2878/2021, de 16/07/2021.

cuestión, exigiendo responsabilidades para evitar el fraude en los nombramientos y en la contratación a los "*órganos competentes en materia de personal en cada una de las Administraciones Públicas y en las entidades que conforman su Sector Público Instrumental*" (apartado 2 de la Disp. Adic. 43ª de la LPGE para el año 2018). El apartado 3 de la misma disposición también recoge que dichas actuaciones fraudulentas darán lugar a la exigencia de responsabilidades de los órganos referidos "*de conformidad en cada una de las Administraciones Públicas*". Pero como hemos anunciado, y tal y como recoge la sentencia del TJUE, la normativa sancionadora tanto para los cargos públicos como para los administrativos se plantean como vagas e imprecisas, planeando de forma transversal por todo el ordenamiento jurídico, pero sin una clara redacción y -sobre todo- aplicación en cuanto al objeto del debate en cuestión.

Las cuestiones prejudiciales sobre esta materia plantean si la cláusula 5 del Acuerdo Marco "*debe interpretarse en el sentido de que se opone a unas disposiciones nacionales según las cuales las «actuaciones irregulares» darán lugar a la exigencia de responsabilidades a las Administraciones Públicas «de conformidad con la normativa vigente en cada una de [dichas] Administraciones Públicas*". Para el caso de una respuesta negativa, pregunta mediante la 9ª cuestión prejudicial planteada "*si dichas disposiciones adoptadas a partir de 2017, deberían aplicarse a los abusos cometidos antes de su entrada en vigor*". Recordemos que se introdujeron estas medidas debido a las prácticas de los órganos colegiados de las Administraciones y otros procedimientos por los que se les venía reconociendo desde el punto de vista administrativo la condición de INF a ciertas personas trabajadoras. Declara el TJUE en el apartado 113, que las disposiciones introducidas en nuestro ordenamiento jurídico "*parecen tener un grado de ambigüedad y de abstracción tal que no resultan comparables al mecanismo italiano de responsabilidad de las Administraciones, al que se refiere el Tribunal de Justicia en la sentencia de 7 de marzo de 2018, Santoro (...)*"[36]. Por tanto, resuelve la STJUE en su apartado 5) que, "*La cláusula 5 del Acuerdo Marco (...), debe interpretarse en el sentido de que se opone a unas disposiciones nacionales según las cuales las «actuaciones irregulares» darán lugar a la exigencia de responsabilidades a las Administraciones Públicas «de conformidad con la normativa vigente en cada una de [dichas] Administraciones Públicas», cuando esas disposiciones nacionales no sean efectivas y disuasorias para garantizar la plena eficacia de las normas adoptadas conforme a la citada cláusula*". Es por ello por lo que proponemos un endurecimiento de dichas medidas al objeto de evitar dichos comportamientos fraudulentos que atentan contra los principios constitucionales para acceder al sistema de empleo público que han generado la importante problemática de la temporalidad que venimos acusando y afrontando desde diferentes perspectivas (administrativas, judiciales, legislativas y económicas) a todos los niveles de descentralización. Sin duda, una asignatura pendiente por parte del legislador[37].

3.6. ¿Procesos de estabilización restringidos?

Todas las cuestiones prejudiciales planteadas por el tribunal remitente están encadenadas entre sí mediante un "*nudo gordiano*" que tiene como núcleo común el abuso de la temporalidad en el empleo público de nuestro país. Sin restar importancia al resto, quizás la cuestión de las indemnizaciones adicionales, la de los procesos de estabilización restringidos y la de la consideración

[36] En esos términos se manifiesta Boltaina Bosch, X.: "Un análisis "DAFO" de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público: debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades", en *Temas Laborales*, núm. 162, 2022, p. 74.

[37] "*Es verdad que el legislador de 2021 no utilizó toda la artillería jurídica que tenía a su disposición para atajar de una vez por todas este mal endémico, así como para evitarlo de nuevo en el futuro, sobre todo mediante una responsabilidad contable de los dirigentes públicos (políticos y altos funcionarios) fácil de exigir de verdad, más una penalización presupuestaria para las organizaciones públicas refractarias a la lucha contra el abuso de la temporalidad*". Vivero Serrano, J. B.: "La temporalidad abusiva en el sector público ante el TEJU: ¿Y ahora qué?", en *Briefs AEDTSS, Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 30, año 2024.

de fijos o INF son las de mayor calado de todas. La 12ª cuestión del asunto C-59/12 se plantea el interrogante de si la conversión de los INF en fijos debe dejarse de aplicar por el hecho de que se hayan establecido por Ley procesos de estabilización mediante convocatorias públicas que cumplen con los preceptos constitucionales, pudiéndose plantear el caso de que dichos trabajadores no puedan consolidar sus puestos de trabajo si es otro aspirante el que, de forma definitiva, obtiene la plaza mediante un procedimiento de libre concurrencia. La 12ª cuestión prejudicial del asunto C-110/22 se plantea formulando la pregunta de si la conversión del contrato en fijo puede no aplicarse si, antes de que la conversión se pudiera llevar a cabo vía judicial, se ha convocado un proceso de estabilización de empleo temporal mediante un proceso que cumpla con los preceptos constitucionales y legales. Sobre todo, como en el caso anterior, si dicha plaza puede ser ocupada por otro aspirante que no sea el INF teniendo, en ese caso, derecho a una indemnización de 20 días de salario por año con un máximo de 12 mensualidades. Por su parte, la cuestión prejudicial 6ª del asunto C-159/22 se plantea en los mismos términos que las anteriores.

De modo resumido, lo que se discute es si la conversión de un contrato INF en fijo puede dejar de aplicarse -o no aplicarse- conforme a los preceptos de la Directiva y a la jurisprudencia del TJUE por el hecho de que el legislador nacional haya convocado procesos de consolidación de empleo respetando los principios constitucionales y la normativa de acceso al sistema de empleo público[38]. Básicamente, el tribunal remitente lo que pregunta es si la cláusula 5 del Acuerdo Marco debe interpretarse "*en el sentido de que opone a una normativa nacional que establece la convocatoria de procesos de consolidación de empleo temporal mediante convocatorias públicas para la cobertura de las plazas ocupadas por trabajadores temporales*", entre los que se encuentran los INF (apartado 116 de la STJUE). Los procesos de estabilización restringidos se han considerado como contrarios a los preceptos constitucionales y legales que plantean el acceso al sistema por un sistema de libre concurrencia (STC 27/1991, de 14 de marzo)[39]. De hecho, los procesos de estabilización en vigor, así como los planteados antes del RD-ley 14/2021 y de la Ley 20/2021 definitiva, no contemplan la opción de procesos restringidos, a pesar de que los límites de las convocatorias sí que favorecen al personal que viene acusando la temporalidad en el seno de nuestras Administraciones mediante procesos de concurso o concurso-oposición, donde la valoración de los méritos y de la experiencia profesional procuran un acceso "*casi automático*"[40]. Entiende el juzgador europeo que los procesos de consolidación convocados son un intento de reducir el "*uso sucesivo de contrataciones temporales*", pero al observar los principios constitucionales, "*los trabajadores indefinidos no fijos pueden perder su empleo si no superan las pruebas correspondientes*" (apartado 119). Por tanto, resuelve la STJUE en su apartado 6) que, la cláusula 5 del Acuerdo Marco "*debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que establece la convocatoria de procesos de consolidación del empleo temporal mediante convocatorias públicas para la cobertura de las plazas ocupadas por trabajadores temporales, entre ellos los trabajadores indefinidos no fijos, cuando dicha convocatoria es independiente de cualquier consideración relativa al carácter abusivo de la utilización de tales contratos de duración determinada*"[41].

[38] *Vid in extenso* sobre los procesos de consolidación Baquero Aguilar, J.: "La consolidación de empleo temporal en las administraciones públicas", en Monereo Pérez, J. L. y Perán Quesada, S. (Dirs.): *Las nuevas formas de trabajo: retos y oportunidades para la laboralización de las prestaciones profesionales*, Granada, Editorial Comares, 2024, pp. 261-288.

[39] En contra de los procesos de restringidos se manifiesta Arrieta Idiakez, F.J.: "El empleo temporal en las Administraciones Públicas: límites, prevención y sanción a su utilización abusiva", en *Lan harremanak: Revista de relaciones laborales, Nº 43, 2020(Ejemplar dedicado a: Las relaciones entre empleo e inclusión social: transformaciones y retos de futuro)*, p. 50.

[40] El Tribunal Constitucional (SSTC 67/1989, 185/199411/1996, 107/2003, 27/2012, 111/2014 y 86/2016) han fijado como límite máximo de puntuación en estos casos el 45%.

[41] En esa línea, "*La STC 269/1994, de 3 de octubre, señaló que el derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos atribuye al legislador un amplio margen para regular las pruebas de selección. No obstante, esta libertad que se reconoce al legislador, es necesario señalar que existen dos límites*

Lo anterior plantea un problema de considerable importancia que se suma a la problemática subyacente de dichos procesos: ¿deben considerarse no ajustados a Derecho los procesos de consolidación en curso? De ser afirmativa la respuesta, y puesto que muchos de ellos ya están concluidos y el resto (a excepción del "*cuarto*" que procura el RD-ley 5/2023) deberán estar cerrados a finales de 2024, ¿qué medida debería optar el legislador? ¿Se anularían los procesos o, por el contrario, se modificaría la normativa de cara a posibles futuros procesos de estabilización? Pero, en ese sentido, si esto sucediese así, ¿tendría que modificar el Tribunal Constitucional (en adelante TC) su doctrina sobre los procesos de consolidación restringidos? Lo que queda claro de todo lo expuesto es el enorme problema que alberga nuestro sistema excesivamente judicializado por falta de motivación o de decisión del legislador de todas las épocas, que parece activarse a golpe de jurisprudencia sin terminar de atajar la problemática de la temporalidad que está directamente relacionada con el acceso irregular e indirecto al sistema en todas sus manifestaciones.

En relación con los procesos de estabilización, otra de las consecuencias que puede tener la STJUE de 22 de febrero de 2024 es la relativa a las indemnizaciones a la finalización de contrato por consolidación de empleo temporal ya analizadas en otro apartado anterior desde otra perspectiva. En la STJUE (Sala Primera), de 8 de mayo de 2019, asunto C-494/17 (*Rossato*) se pretende la reparación del daño sufrido por el Sr. Rossato "*por haberse utilizado en lo que a él respecta contratos de trabajo de duración determinada sucesivos*". Presenta demanda donde solicita, entre otras cuestiones "*con carácter subsidiario, que se reparara el perjuicio que le había causado la utilización abusiva de esos contratos de trabajo de duración determinada y que se tomara en consideración para el cálculo de su remuneración, con arreglo a la cláusula 4 del Acuerdo Marco, la antigüedad que había adquirido en esa relación laboral*". El Tribunal de Roverto estima, a efectos de remuneración, el reconocimiento de la antigüedad, pero desestima las pretensiones sobre el uso abusivo de contratación de duración determinada. Recurre en apelación ante el Tribunal de Trento pero, no obstante, mientras se resuelve el asunto en los tribunales italianos, el empleador del Sr. Rossato lo titulariza haciéndolo indefinido con efecto retroactivo a partir del 1 de enero de 2014. El Tribunal Supremo de Casación indicó que la transformación de la relación laboral en relación laboral por tiempo indefinido decidida por esta Ley mediante el plan extraordinario de contratación suponía una medida proporcionada lo suficientemente efectiva y disuasoria para sancionar los abusos, de modo que un trabajador que hubiera obtenido una transformación de su relación laboral no podía exigir indemnización económica alguna por ese concepto. Y es, precisamente, este fallo el que puede determinar con carácter definitivo la no concesión de una indemnización adicional en el caso de la finalización de la contratación temporal por haberse consolidado el puesto de trabajo mediante alguno de los procesos puesto en marcha. Estima la sentencia en el asunto Rossato que, el esfuerzo del legislador italiano de procurar la estabilización de los profesores, al ser prevista y otorgar cierto margen de seguridad, se considera como medida suficiente para reparar el daño de la temporalidad. Por tanto, tal y como se expone en el apartado 42 de la sentencia, "*ni el principio de reparación integral del perjuicio sufrido ni el principio de proporcionalidad exigen el abono de una indemnización de carácter punitivo*". Lo que puede influir en las resoluciones internas de nuestros tribunales de justicia y en la solución que pueda albergar la STJUE que resuelva la cuestión prejudicial planteada por la Sala 4ª del TS.

constitucionales: — En positivo, los requisitos de acceso han de responder única y exclusivamente a los principios de mérito y capacidad. — En negativo, interdicción de que la regulación de las condiciones de acceso se haga en términos concretos e individualizados que equivalgan a una verdadera y propia aceptación de personas". García García, M.J.: "Los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad: su plasmación en el estatuto del empleado público", en *Revista Jurídica de Castilla y León*, 15, mayo de 2008, p. 134.

3.7. ¿Fijos o indefinidos no fijos? El respeto a los principios constitucionales

Si la resolución por parte del TJUE de las demás cuestiones prejudiciales ha supuesto un "*terremoto*" en el marco *iuslaboralista* y administrativista español, esta última sí que plantea un reto importante tanto para los Jueces y tribunales como para el legislador de cara al futuro. Abordamos la cuestión prejudicial 10ª de los asuntos C-59/22, C-100/22 y 4ª del asunto C-159/22 por estar redactadas casi de idéntica forma: "*En caso de considerar que no existen medidas suficientemente disuasorias en la legislación española, ¿la consecuencia de la vulneración de la cláusula quinta del [Acuerdo Marco] por un empleador público debe ser la consideración del contrato como indefinido no fijo o debe reconocerse al trabajador como fijo plenamente, sin matizaciones?*". Se plantea la cuestión dicotómica de la consideración del trabajador como INF o como fijo ya que no existen medidas suficientemente disuasorias en la normativa interna que conlleva a la vulneración de la cláusula 5ª del Acuerdo Marco. Con el añadido de que, si se considerase como trabajador fijo en vez de INF, dicha categoría debería ser considerada "*sin matizaciones*". Estrechamente relacionadas con las anteriores, se encuentran las cuestiones prejudiciales 11ª del asunto C-59/22, C-110/22 y 5ª del asunto C-159/22, pero con un matiz mucho más controvertido: si se aplicase el Acuerdo Marco y la jurisprudencia del TJUE, ¿la conversión del contrato en fijo "*debe imponerse incluso si se considerase contraria a los artículos 23.2 y 103.3 de la [Constitución]*"? Y para complicar más el asunto, y puesto que se refiere en el seno de la sentencia que el TC y el TS han dictado sentencias contradictorias en relación a una misma cuestión, se pregunta también lo siguiente: "*¿debe aplicarse a las normas constitucionales del Estado el principio de interpretación conforme, de manera que sea obligatorio optar por la interpretación que las hace compatibles con el Derecho de la Unión, en este caso entendiendo que los artículos 23.2 y 103.3 de la Constitución no obligan a aplicar los principios de igualdad, mérito y capacidad a los procesos de contratación de personal laboral?*". En este caso, el TC ha dispuesto que la normativa de acceso al sistema de empleo público no es de aplicación al personal laboral[42] pero, sin embargo, la Sala 4ª del TS sí que ha considerado que se han de aplicar los preceptos constitucionales para el acceso al empleo público de nuestro país del personal laboral[43].

Establece el apartado 127 de la STJUE que para que la normativa nacional estuviese acorde con el Acuerdo Marco incorporado a la Directiva, y como la jurisprudencia del TS prohíbe la conversión de un INF en fijo[44], el ordenamiento jurídico español debería albergar alguna otra medida que fuese efectiva para evitar el abuso de la temporalidad que sancionase tal comportamiento. De todo lo anterior se desprende que "*la conversión de estos contratos en una relación laboral de duración indefinida podría constituir*" una medida disuasoria y que sancionase el comportamiento abusivo al que han sido sometidos los INF (apartado 136). Resuelve la STJUE en su apartado 7) en ese sentido, dejando abierta la posibilidad de que los Jueces y tribunales españoles consideren la conversión del INF en fijo como medida sancionatoria a los abusos derivados de la utilización sucesiva de contratos temporales por parte de la Administración española[45]. Abre la puerta a una clara colisión de las resoluciones

[42] El Tribunal Constitucional, en su STC 281/1993, establecía que el acceso al empleo público del personal laboral no estaba amparado –como para el caso de los funcionarios- en los preceptos constitucionales (arts. 23 y 103), sino en lo dispuesto en el TREBEP.

[43] *Cfr*. Martín Valverde, A.: "Sobre el mérito y la capacidad en el empleo público de régimen laboral", en Durán López, F., Sáez Lara, C. (Coords.).: *Derechos laborales individuales y colectivos en el empleo público. Libro homenaje a Pedro Gómez Caballero*, Monografías de Temas Laborales, nº 65, pp. 27-40.

[44] La STS 955/2023, de 8 de noviembre, de conformidad con la doctrina de la Sala 4ª del TS en STS 949/2021, de 28 de junio (recud. 3263/2019), declara la relación laboral de INF, que no fija.

[45] Para el caso de los funcionarios interinos, el ATC 427/2023, de 11/09/2023 (Sección 4ª, rec. 1055/2022), inadmite el Recurso de Amparo promovido en proceso contencioso-administrativo sobre la conversión de interinos en fijos de forma automática como sanción a la temporalidad abusiva. En esa misma línea, el Auto del TS de 6 de febrero de 2024 (rec. 1823/2023), inadmite un recurso un recurso de casación por ser jurisprudencia reiterada la consideración de INF en vez de fijo en caso de irregularidades en la contratación del personal laboral. Se citan, por todas, la STS de 21/01/1998 (rec. 315/97), la STS de 11/04/2006 (rec. 1262/04), la STS de 14/12/2009 (rec. 1654/09), la STS de

jurisprudenciales con los preceptos constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad en el acceso al empleo público de nuestro país (arts. 14 y 23.2 de la CE). Y esto plantea una dicotomía importante añadida, sobre todo por el hecho de que, para el caso de aquellas personas que se pudieran consolidar en la Administración vía jurisprudencial, la decisión de los tribunales de justicia podría parecer proporcionada. Pero para aquellas otras que hayan tenido que superar un proceso selectivo cumpliendo con la normativa de acceso y respetando los principios constitucionales, esta opción podría significar un agravio comparativo. Si ya los procesos de estabilización han supuesto una medida -aunque proporcionada y ajustada a derecho- que ha podido rozar el incumplimiento del criterio de igualdad para aquellos opositores noveles, la opción de convertir los contratos en indefinidos por parte de los tribunales de justicia, puede suponer, en términos de justicia, a la vez "*una justicia y una injusticia*" dependiendo del lado en el que nos encontremos[46]. Pero, lo que resulta primordial para nosotros, es que el respeto a los principios constitucionales como derecho fundamental, para el caso de que los tribunales optasen por dicha conversión en indefinida de los contratos, podría constituir una nueva oportunidad para "*vulnerar*" el derecho fundamental de acceder al empleo público de nuestro país en estrictas condiciones de igualdad. Sin obviar la controversia que se puede plantear en caso de aplicación de la primacía de la normativa y jurisprudencia europea sobre la propia Constitución Española[47].

4. LA STJUE DE 13 DE JUNIO DE 2024: LA CONVERSIÓN *CONTRA LEGEM* DEL DERECHO NACIONAL

Una consecuencia directa de la STJUE de 22/02/2024 fue el anuncio del Tribunal Supremo el 7 de marzo sobre la intención de plantear una cuestión prejudicial al TJUE sobre el modo de aplicar la fijeza en el empleo público al personal INF ante los múltiples recursos pendientes de resolución. Todo ello, de cara a resolver las dudas acerca del mecanismo para compatibilizar la doctrina acuñada por la STJUE con las normas sobre el acceso al empleo público de manera que se respeten los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad. Mediante ATS 6188/2024, de 30 de mayo de 2024 (rec. 5544/2023), el TS eleva la cuestión prejudicial que gira en torno a dos cuestiones principales: 1ª) "*Principal: ¿Se opone a la cláusula 5 del Acuerdo Marco la doctrina jurisprudencial que, defendiendo los principios de igualdad, mérito, capacidad y no discriminación en la libre circulación de trabajadores, niega el reconocimiento de la condición de trabajadores fijos del sector público a los trabajadores indefinidos no fijos?*", y 2ª) "*Subsidiaria: de ser afirmativa la respuesta a la anterior pregunta: ¿El reconocimiento de una indemnización disuasoria al trabajador indefinido no fijo en el momento de la extinción de su relación laboral, puede considerarse como una medida adecuada para prevenir y, en su caso, sancionar, los abusos derivados de la utilización sucesiva de contratos temporales en el sector público con arreglo a la cláusula 5 del Acuerdo Marco?*"[48]. Vincula la 2ª

11/02/2021 (rec. 17/20) y la STS de 16/03/2021 (rec. 109/21). Si se admitiese la consideración de fijo en vez de INF se vulnerarían los principios constitucionales. Así lo reconoce la STS de 28 de junio de 2021 (rec. 3263/2019) para la aplicación de la STJUE (caso IMIDRA).

[46] A favor de reconocer la relación como indefinida tras la STJUE de 22/02/2024 se manifiesta Peña Molina, M.: "¿El TJUE ha hecho fijos a los indefinidos no fijos?", en *Consorcio de Estudios, Mediación y Conciliación en la Administración Local (CEMICAL)*.

[47] Véase en ese sentido, y en defensa de los principios constitucionales sobre la primacía del Derecho europeo, el trabajo realizado por parte de Moreno Brenes, P.: "Fijos/temporales en el empleo público: el derecho de la UE no puede desplazar los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad. A propósito de la STJUE de 22 de febrero de 2024, sobre el personal indefinido no fijo", en *Diario La Ley*, Nº 10475, Sección Tribuna, 1 de abril de 2024. LA LEY.

[48] Obsérvese el interesante análisis llevado a cabo por parte de Monereo Pérez, J. L.: "Del Mito a la "Realidad jurídica": ¿La categoría laboral del trabajador "indefinido no fijo" se opone al Derecho de la Unión Europea en materia de empleo temporal y de no discriminación en el acceso al empleo público? ¿Es realmente disuasoria y ajustada a los principios de nuestro ordenamiento jurídico ante las reiteradas irregularidades en la contratación laboral cometidas por el empleador público?", en *Revista de Jurisprudencia laboral*, núm. 6, 2024. Para este autor,

respuesta a la 1ª en el planteamiento de la cuestión prejudicial el TS, condicionando el percibo de la indemnización adicional para el caso de un no reconocimiento de la condición de trabajadores fijos y de una extinción de la relación de trabajo. El Pleno de la Sala 4ª, en el anuncio de la presentación de la cuestión prejudicial centra su atención sobre ciertas cuestiones, de las que nosotros destacamos algunos aspectos de considerable connotación: 1º) el acceso al sistema de empleo público español de carácter fijo debe respetar los principios de igualdad, mérito y capacidad apoyándose en la libre circulación de trabajadores y la posibilidad de los ciudadanos comunitarios de acceder a empleos fijos en el ámbito de lo público, 2º) la figura del INF constituye una respuesta a los abusos de temporalidad en el sector público y aparece indirectamente respaldada por la jurisprudencia del TJUE[49], 3º) en relación a las normas sobre responsabilidad de quienes cometen los abusos en la contratación pública, la jurisprudencia viene reconociendo en favor del INF cesado por no superar las pruebas convocadas una indemnización compensatoria equivalente a la de las personas despedidas por crisis económica, 4º) diversas normas sobre estabilización o consolidación de empleos temporales han sido aprobadas en los últimos años, entre cuyos objetivos se encuentra el de regularizar las situaciones derivadas del carácter abusivo de la utilización de contratos de duración determinada[50]. Desde nuestra óptica personal, supone dicho anuncio, acompañado de lo expuesto en la cuestión prejudicial, un alegato claro en defensa de nuestro ordenamiento jurídico y de las resoluciones adoptadas por nuestros tribunales en relación a lo dispuesto en la STJUE de 22 de febrero de 2024.

Pero sorprende de nuevo el juzgador europeo con la STJUE (Sala Sexta), de 13 de junio de 2024, asuntos acumulados C-331/22 y C-332/22 que proviene de la cuestión prejudicial planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 17 de Barcelona mediante Autos de 12 de mayo de 2022 y de 6 de mayo de 2022. En esta ocasión el asunto no tiene que ver con la figura del INF, sino que, por el contrario, con la figura del personal funcionario interino al servicio de nuestras AAPP. Si entrar en mucho detalle por la falta de espacio, resuelve el TJUE lo siguiente:

1º) La cláusula 5 del Acuerdo Marco, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional conforme a la cual el uso abusivo de los nombramientos o contrataciones temporales de empleo de duración determinada se produce "*cuando la Administración Pública en cuestión no cumple los plazos que el Derecho interno establece para proveer la plaza ocupada por el empleado público temporal de que se trate*", a pesar de que esas relaciones de empleo estén cubriendo "*necesidades de esa Administración que no son provisionales, sino permanentes y estables*". Dicha

"*Es incierto el criterio que adoptará el Tribunal de Justicia de la UE, pero algo parece seguro: que la categoría jurídica del trabajador indefinido no fijo, no ha conseguido satisfactoriamente los fines para los que fue creada jurisprudencialmente y después reconocida por ley. Se ha producido un agotamiento y, en gran medida, un fracaso de la misma. Del cual no está exento el silencio del legislador sobre su régimen jurídico aplicable, que hubiera sido lo pertinente en la lógica del garantismo jurídico sobre cuya base está construido nuestro ordenamiento jurídico. Lamentablemente esta categoría laboral del "indefinido no fijo" (...) parece haber creado más problemas y controversias jurídicas de las soluciones idóneas que pretendía resolver*", pp. 14-15.

[49] En relación a la casi equiparación del INF en nuestro sistema, "*El marcado carácter anfibológico del trabajo indefinido no fijo (...) hace harto difícil su gestión, (...). Se ha reconocido en vía judicial el derecho al complemento de antigüedad, la equiparación retributiva, el derecho a la movilidad geográfica, a una excedencia voluntaria, así como al desarrollo profesional, promoción y reclasificación, debiendo hacerse extensivo a la posible participación en un plan de evaluación docente acompañado del incentivo económico derivado de un resultado positivo que ha sido reconocido para los interinos. En cambio, recientemente, los indefinidos no fijos han sido excluidos de un concurso para la provisión de puestos de trabajo*". Monereo Pérez, J. L., Rodríguez Escanciano, S. y Rodríguez Iniesta, G.: "Incertidumbres sobre la controvertida categoría jurídica del indefinido no fijo en el sector público a la luz de los últimos pronunciamientos", en *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo. Laborum*, nº 11 (2º Trimestre 2024), p. 23.

[50] Sobre los aspectos controvertidos de los definitivos procesos de estabilización véase Rodríguez Villanueva, J.: "Aspectos conflictivos de los procesos de estabilización en la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público: una aproximación a través de los tribunales", en *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, Núm. 26, 2024, pp. 46-66.

resolución parece "*colisionar*" en cierta forma con el apartado 3) de la resolución de la STJUE de 22 de febrero de 2024, donde se determinaba que la cláusula 5, apartado 1, letras a) a c) del Acuerdo Marco debía interpretarse en el sentido de que se oponía a una normativa nacional que no preveía ninguna de las medidas contempladas en esta disposición ni "*medida legal equivalente*" alguna, de cara a evitar la utilización abusiva de contratos indefinidos no fijos.

2º) La cláusula 5 del Acuerdo Marco, a la luz de los principios de proporcionalidad y de reparación íntegra del perjuicio sufrido, debe interpretarse en el sentido de que se opone tanto a la jurisprudencia como a la normativa nacional que contemplan como medidas para sancionar la utilización abusiva de contrataciones o relaciones de empleo de duración determinada por un lado, "*el mantenimiento del empleado público afectado hasta la convocatoria y resolución de procesos selectivos por la Administración empleadora y la convocatoria de tales procesos*"[51] y, por otro lado, "*el abono de una compensación económica con un doble límite máximo*", pero tan sólo en favor de quienes no superen los procesos de estabilización, no siendo dichas medidas ni proporcionadas ni suficientemente efectivas y disuasorias "*para garantizar la plena eficacia de las normas adoptadas en virtud de dicha cláusula 5*".

3º) La cláusula 5 del Acuerdo Marco, a la luz del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, debe interpretarse en el sentido de que, a falta de medidas adecuadas para prevenir y sancionar los abusos de contratos o relaciones de empleo de duración determinada, la conversión "*en contratos o relaciones de empleo por tiempo indefinido puede constituir tal medida*", pero siempre que dicha conversión "*no implique una interpretación contra legem del Derecho nacional*". Radica aquí el matiz clave a resaltar con respecto a apartado 7) de la STJUE de 22 de febrero de 2024 en la que se establecía que la conversión de los contratos temporales prorrogados de forma sucesiva en contratos fijos "*podría*" constituir una medida adecuada para prevenir y sancionar los abusos derivados de la utilización sucesiva de contratos temporales (incluidos los INF). Parece haber un criterio matizado en esta última resolución del TJUE que apunta a un respeto de los principios constitucionales prohibiendo, por tanto, la conversión vía jurisprudencial de los contratos o nombramientos temporales en indefinidos.

A modo de corolario, podemos extraer la conclusión de que, tanto la cuestión prejudicial planteada por el TS como el fallo de la STJUE de 13 de junio de 2024, ponen el foco de atención en dos asuntos que parece que van a centrar el debate administrativista e *iuslaboralista* español y que, probablemente, sea la línea principal en la que podría basarse la respuesta "*definitiva*" del TJUE a la cuestión prejudicial planteada por la Sala 4ª del TS[52]. En primer lugar, el posible reconocimiento de una indemnización disuasoria adicional al trabajador INF en el momento de la extinción de la relación laboral (pero sólo para aquellos que no consoliden plaza). Parte de la cuestión prejudicial planteada por el TS, en cierta forma, concuerda con el apartado 2 del fallo de la STJUE de 13 de junio de 2024. Con lo cual, estimamos que una posible indemnización adicional podría ser parte del fallo. Por otro lado, en segundo lugar, y más importante que el asunto anterior por la vinculación con nuestro ordenamiento constitucional, la cuestión prejudicial planteada por la Sala 4ª con carácter principal eleva la pregunta sobre si "*¿Se opone a la cláusula 5 del Acuerdo Marco la doctrina jurisprudencial*

[51] La STS 1534/2021, de 20 de diciembre, ratifica las SSTS 1425 y 1426/2018, de 26 de septiembre, donde se establece que "*la medida que hay que adoptar ante una situación de abuso de temporalidad puede consistir simplemente en el hecho de mantener al empleado público víctima de un abuso en el régimen de precariedad en el empleo hasta que la Administración empleadora determina si existe una necesidad estructural y convoque los correspondientes procesos selectivos—donde pueden concurrir candidatos que no han sufrido dicho abuso de temporalidad— para cubrir la plaza con empleados públicos fijo o de carrera*" (apartado 23.3) de la STJUE de 13/06/2024).

[52] Aunque, recordemos que todavía están pendientes de resolver las cuestiones prejudiciales planteadas por parte del TSJ-Galicia mediante sendos autos de fecha 6 de junio de 2023 (rec. 1494/2024 y rec. 2818/2021), lo que corrobora nuestra tesis de esa dependencia de nuestro sistema de los pronunciamientos del TJUE.

que, defendiendo los principios de igualdad, mérito, capacidad y no discriminación en la libre circulación de trabajadores, niega el reconocimiento de la condición de trabajadores fijos del sector público a los trabajadores indefinidos no fijos?". Poniendo de nuevo esta cuestión en relación con el fallo de la STJUE de 13 de junio de 2024 que establece que, una medida para prevenir y sancionar el abuso de la temporalidad "*podría*" ser la conversión en indefinida de las relaciones de trabajo dentro de las AAPP pero "*siempre que esa conversión no implique una interpretación contra legem del Derecho nacional*", nos atrevemos a decir que el fallo futuro de la cuestión prejudicial va a ir en la línea del respeto, tanto de los preceptos constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al sistema de empleo público de nuestro país como de las resoluciones de nuestros tribunales al respecto. Aplicados dichos criterios, claro está, a la figura del INF, pero extrapolable en el marco de lo contencioso a la figura del funcionario interino que han venido sufriendo de igual forma el abuso de la temporalidad en nuestro sistema. Aunque habrá que esperar al fallo definitivo, puesto que parece que el juzgador europeo no termina de comprender la complejidad y particularidades de nuestro sistema, por lo que postularnos como lo hacemos puede ser una disyuntiva académica que podría convertirse en una opción ciertamente comprometida de cara a una respuesta del TJUE que, esperemos, no sea muy lejana en el tiempo.

5. LA DEPENDENCIA DE LAS RESOLUCIONES DEL TJUE: ¿FALTA DE VOLUNTAD DEL LEGISLADOR?

Después del análisis llevado a cabo por nuestra parte, consideramos que ha quedado de forma ciertamente manifiesta que la dependencia de nuestro sistema de las resoluciones del TJUE es un hecho en el marco administrativo y laboral de empleo público de nuestro país. Las modificaciones introducidas por la LPGE para el año 2022 y posteriores, en conjunción con las modificaciones del ordenamiento jurídico que supusieron tanto el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre y la definitiva Ley 20/2021 del mismo día, han sido fruto -en parte- de las resoluciones de las instancias judiciales europeas, pero la dependencia de las resoluciones del TJUE todavía persiste. El impacto de la STJUE de 22 de febrero de 2024 ha obtenido su reflejo en la reacción diversa de los tribunales españoles a todos los niveles[53]. Por lo que respecta a los Juzgados de los Social, la SJS-26 Madrid 10/2024, de 23/02/2024 (rec.199/2023) declara la fijeza de un trabajador de Telemadrid. Por su parte, la SJS-14 Sevilla 21/2024, de 27 de febrero 2024 (rec. 667/2023) declara que el cese de una interina por vacante de larga duración por cobertura reglamentaria de la plaza no describe una causa de extinción justificada, debiendo ser calificada como fija y el cese como un despido improcedente. La SJS-2 Granollers 77/2024, de 24 de marzo 2024 (rec. 77/2024) entiende que una trabajadora INF que ha sido estabilizada tiene derecho a una compensación económica conforme a los arts. 40.1.c) bis y 7.2 LISOS por el abuso en la temporalidad padecido antes de la cobertura reglamentaria de la plaza. La SJS-2 Ourense 178/2024, de 27 de marzo 2024 (rec. 694/2023) declara la fijeza tras sucesión de contratos temporales desde 2002. Por su parte, la SJS-21 Madrid 104/2024, de 1 de abril 2024 declara la fijeza de un trabajador que acumula una sucesión de 2 contratos temporales desde 2019 (determinando la primacía del ordenamiento jurídico europeo sobre el español). Por último, la SJS-

[53] Véase al respecto Monereo Pérez, J. L. y López Bedmar, R. J.: "Utilización abusiva de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada en el empleo público. Interpretación en el caso de Personal laboral indefinido no fijo/interinidad de larga duración: Obligación de la legislación nacional de establecer medidas suficientemente disuasorias (STJ 6ª 22 febrero 2024, asuntos C–59/22, C–110/22 y C–159/22: Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid)", en *LA LEY Unión Europea*, nº 124, abril de 2024, Editorial LA LEY. Para estos autores, "*Dada la deficiencia e insuficiencia del marco legislativo actual, sería necesario establecer de lege ferenda una regulación garantista de la contratación laboral en el empleo público, estableciendo un estatuto regulador de los distintos tipos o modalidades contractuales que persuada efectivamente al empleador público de llevar a cabo una utilización abusiva de la contratación temporal*".

2 de Granada, de 09/07/2021 (rec. 208/2024) declara fijeza como consecuencia de la contratación temporal[54].

En lo que a los Tribunales Superiores de Justicia se refiere, la STSJ-Andalucía (Sevilla) 1/2021, de 14 de marzo 2024 (rec. 775/2024) rechaza la fijeza y califica el despido como improcedente. La STSJ-Andalucía (Sevilla) 888/2024, de 20 de marzo 2024 (rec. 914/2024) también rechaza la fijeza. Por el contrario, la STSJ-País Vasco 1009/2024, de 23/04/2024 (rec. 282/2024) declara la fijeza de un trabajador de la Universidad del País Vasco. El TSJ de Madrid adopta diversas resoluciones entendiendo que no es posible acceder a la fijeza automática puesto que se han de respetar los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al sistema de empleo público de nuestro país. La STSJ-Madrid (Pleno), de 10/04/2024 (rec. 317/2024) rechaza la condición de fijeza y reconoce, de forma subsidiaria, la condición de INF. La STSJ-Madrid (Pleno), de 10/04/2024 (rec. 318/2024) también rechaza la fijeza. La STSJ-Madrid (Pleno), de 10/04/2024 (rec. 319/2024), rechaza la fijeza y rechaza la indemnización por despido improcedente de 45/33 días por año de servicio como compensación por el uso abusivo de la contratación[55].

Por su parte, la Sala 4ª del TS, antes de elevar la cuestión prejudicial, en el FD 4º.2 de la STS 2329/2024, de 17/04/2021 (rec. 853/2021), introduce un *ober dicta* prácticamente idéntico al que introduce en el FD 3º.5 de la STS 2361/2024, de 29/04/2024 (rec. 4962/2022). Reproducimos parte del *ober dicta* de esta última resolución por resultar de suma importancia en relación al asunto que nos ocupa: "*de la reciente STJUE de 22 de febrero de 2024 (...) no se deriva, en ningún caso, la necesidad de la conversión judicial automática de los trabajadores indefinidos no fijos en fijos, que como ya se ha visto es algo incompatible con el sistema español de autoorganización de su propia administración pública -que se basa en los principios de igualdad, capacidad y mérito en el acceso a la función pública- y que se aplica tanto a los funcionarios públicos como a los contratados laboralmente (...). Tampoco se deriva de la indicada sentencia una radical igualdad entre el régimen jurídico de los trabajadores fijos y de los temporales (que asimila, de manera discutible, a los indefinidos no fijos) porque la Directiva 1999/70/CE (cláusula 4ª) permite un trato diferente ente temporales y fijos por razones objetivas*". Una clara manifestación de defensa de los principios constitucionales y de la dualidad y estructura de nuestro sistema de empleo público. Sin duda, acorde -en parte- con la resolución del TJUE de 13 de junio de 2024 y en la línea tanto de nuestro ordenamiento jurídico como de las resoluciones de nuestro alto tribunal[56].

La disparidad de criterios en el orden social es un hecho, aunque parece que la tendencia del TS va a ser la de respetar los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad. Pero lo que queda claro, desde nuestra óptica personal basada en el análisis de la evolución de la jurisprudencia y de las modificaciones normativas, es que el legislador de todas las épocas ha mostrado una enorme pasividad y una falta de determinación ante la problemática de nuestro sistema que ha ido en aumento a lo largo de las últimas décadas[57]. Deja en manos del juzgador europeo la resolución de los asuntos

[54] Destacando la pasividad del legislador al respecto, para este autor, "*no parece que la conversión automática de los contratos temporales en contratos fijos en el sector público tenga encaje interpretativo en el vigente Derecho español. Ese es el punto más débil y criticable de la STJUE de 22 de febrero de 2024*". Vivero Serrano, J. B.: "La temporalidad abusiva en el sector público ante el TJUE: ¿y ahora qué?, en *Diario La Ley*, Nº 10463, Sección Tribuna, 11 de marzo de 2024. LA LEY.

[55] Obsérvese el importante esfuerzo de recopilación de jurisprudencia en el que nos hemos basado tanto en este apartado como en el punto 3.4 de este trabajo que se lleva a cabo por parte de Beltrán De Heredia Ruiz, I.: "¿Qué es un indefinido no fijo?, en *Una mirada crítica a las relaciones laborales*, Blog de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

[56] Así se manifiesta el TS en la STS 3696/2024, de 02/07/2024 (rec. 3516/2023), en la que se determina que la relación debe ser calificada con INF y confirma la indemnización de 20 días reconocido en instancia.

[57] "*Pocas explicaciones exigirían la calificación como insostenible de la situación de la contratación temporal en la Administración, donde la pasividad del legislador y una permisividad más que generosa de nuestros tribunales, ha*

que, en el mejor de los casos, conlleva un cambio de la normativa. Es por ello por lo que planteamos el hecho de que, sin dejar de proteger los derechos de las personas empleadas públicas -bien sea en régimen funcionarial o laboral-, consideramos necesario un estudio de las controversias principales en materia de empleo público que tenga como eje central la preservación del ordenamiento jurídico constitucional que sirva para una modificación de la normativa que elimine las aporías de nuestro sistema. Análisis que, además, ha de contribuir a una mayor eficiencia y eficacia en la gestión de las políticas de recursos humanos de nuestras Administraciones y de nuestro Sector Público. Cumpliendo esa premisa, la dependencia de nuestro sistema de las resoluciones del TJUE se minimizaría a cuestiones meramente accesorias. Para ello, el reforzamiento claro de la responsabilidad de los cargos públicos y administrativos, desde nuestro punto de vista, jugaría un papel crucial ante este importante reto de que nos plantea el futuro[58].

6. CONCLUSIONES

La incidencia de las resoluciones del TJUE en materia de empleo público ya ostentan un largo recorrido en nuestro sistema. Con algunos matices jurídicos e interpretativos, podría decirse que muchas de las controversias que se abordan son un tema recurrente. Es muestra clara de ello el análisis y la resolución de las mismas que adopta al alto tribunal europeo en la STJUE de 22 de febrero de 2024 sobre los INF. La temporalidad en nuestro sistema, la colisión de nuestro ordenamiento jurídico con el europeo, el uso abusivo de los contratos de duración determinada, la falta de medidas que eviten dicho abuso, la indemnización adicional a la finalización de las relaciones de trabajo, las medidas sobre estabilización y la responsabilidad son aspectos controvertidos sobre los que se pronuncia la sentencia. De todos ellos, quizás el más importante -por su trascendencia- es el del respeto a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público de nuestro país, puesto que dicha sentencia ha generado un debate importante sobre la primacía del ordenamiento europeo sobre el constitucional.

Los diversos pronunciamientos de los tribunales internos como consecuencia de esta sentencia han sido diversos. La STJUE ha obligado al Pleno de la Sala 4ª del Tribunal Supremo a plantear una nueva cuestión prejudicial que aclare ciertos aspectos sobre la interpretación del fallo de la misma. La justificación y la defensa tanto de nuestro ordenamiento jurídico como de la jurisprudencia del Supremo queda clara desde nuestro punto vista. Parece que, junto al fallo de la STJUE de 13 de junio de 2024 sobre los funcionarios interinos, se va a centrar el enfoque del debate administrativista e *iuslaboralista* sobre dos aspectos importantes: la indemnización adicional a la finalización de la relación de servicio y el firme respeto hacia los principios constitucionales. No obstante, la dependencia de nuestro sistema de las resoluciones del TJUE en materia de empleo público queda puesta de relieve tras el análisis llevado a cabo en este trabajo de investigación. La necesidad de una modificación normativa que solvente las aporías normativas de nuestro sistema resulta manifiesta. Dicha modificación ha de conjugar la centralidad del Derecho constitucional con la preservación de los derechos de las personas que prestan sus servicios en nuestras AAPP a todos los niveles de descentralización administrativa.

---

favorecido -o, desde luego no ha contribuido a evitar- una situación irregular en esta materia (sea en términos de fraude o de abuso)". Costa Reyes, A.: "Contratación laboral temporal irregular en la Administración Pública. *El rayo que no cesa*. A propósito de las reformas de 2021 y la jurisprudencia del TS: desde el indefinido no fijo al fijo", en *Revista de Derecho Social*, nº 103, p. 13.

[58] En ese sentido, "*(...) debería desarrollarse un sistema de responsabilidades efectivo que supongan una medida disuasoria para evitar la temporalidad e incrementarse las indemnizaciones de las personas trabajadoras que se encuentran en esta situación para garantizar el resarcimiento del daño causado por años de estabilidad*". Esteban Miguel, A.: "La temporalidad abusiva en el empleo público: luces y sombras sobre los procesos extraordinarios de estabilización", en *Trabajo y Derecho*, nº 115, julio de 2024, Editorial LA LEY.

7. BIBLIOGRAFÍA

Arrieta Idiakez, F.J.: "El empleo temporal en las Administraciones Públicas: límites, prevención y sanción a su utilización abusiva", en *Lan harremanak: Revista de relaciones laborales, Nº 43, 2020 (Ejemplar dedicado a: Las relaciones entre empleo e inclusión social: transformaciones y retos de futuro)*, pp. 41-72.

Arufe Varela, A.: "La situación de los indefinidos no fijos en las administraciones públicas tras la reciente doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea", en *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado*, 8, 2024, pp. 71-81.

Baquero Aguilar, J.: "El ´indefinido no fijo y el sector público de nuestro país", en *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, N. 1, 2020 (Ejemplar dedicado a: Monográfico sobre la COVID-19), pp. 291-295.

Baquero Aguilar, J.: "La consolidación de empleo temporal en las administraciones públicas", en Monereo Pérez, J. L. y Perán Quesada, S. (Dirs.): *Las nuevas formas de trabajo: retos y oportunidades para la laboralización de las prestaciones profesionales*, Granada, Editorial Comares, 2024, pp. 261-288.

Baquero Aguilar, J.: "La temporalidad en las Administraciones Públicas: ¿un problema "aún/no" resuelto? Comentario crítico al Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público", en *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Nº. 61, 2022, pp. 374-417.

Baquero Aguilar, J.: "Las altas tasas de temporalidad en las Administraciones Públicas y los objetivos de desarrollo sostenible: una necesaria interrelación", en Merino Calle, I., Hernández López, A., Laro González, M. E.: *Desafíos del derecho en la sociedad actual: reflexiones y propuestas*, Universidad de Valladolid, Ediciones Universidad de Valladolid, 2022, pp. 213- 223.

Baquero Aguilar, J.: *La desnaturalización de los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad en el acceso al empleo público*, Murcia, Laborum, 2022.

Baquero Aguilar, J.: *La subcontratación de servicios públicos y su posterior reversión: el acceso indirecto al empleo público*, Murcia. Laborum Ediciones, 2022.

Beltrán De Heredia Ruiz, I.: *Indefinidos no fijos: una figura en la encrucijada*, Albacete, Editorial Bomarzo, 2021.

Boltaina Bosch, X.: "Función pública. El "cuarto" proceso de estabilización de personal temporal e interino: el artículo 217 del Real Decreto-Ley 5/2023 de 28 de junio", en *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, Nº 12, 2023, pp. 25-40.

Boltaina Bosch, X.: "Un análisis "DAFO" de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público: debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades", en *Temas Laborales*, núm. 162, 2022, pp. 55-99.

Boltaina Bosch, X.: *Los procesos de estabilización de empleo público temporal*, Albacete, Editorial Bomarzo, 2022.

Cavas Martínez, F.: "Fijeza laboral y reversión de servicios externalizados en el sector público", *Revista de jurisprudencia laboral*, 2, 2020.

Costa Reyes, A.: "Contratación laboral temporal irregular en la Administración Pública. *El rayo que no cesa*. A propósito de las reformas de 2021 y la jurisprudencia del TS: desde el indefinido no fijo al fijo", en *Revista de Derecho Social*, nº 103, pp. 13-36.

Esteban Miguel, A.: "La temporalidad abusiva en el empleo público: luces y sombras sobre los procesos extraordinarios de estabilización", en *Trabajo y Derecho*, nº 115, julio de 2024, Editorial LA LEY.

Gárate Castro, J.: "La contribución del Tribunal de Justicia a la mejor transposición y aplicación del Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada en el ámbito del empleo público temporal. El caso español", en *Labos*, Vol. 5, núm. 1, 2024, pp. 26-46.

García García, M. J.: "Los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad: su plasmación en el estatuto del empleado público", en *Revista Jurídica de Castilla y León*, 15, mayo de 2008, pp. 129-156.

Iranzo Cerezo, J. D.: "Funcionarios interinos: ´sucesivos nombramientos` y ´medidas legales equivalentes` para prevenir y, en su caso, sancionar el abuso", en *El Derecho.com, Lefebvre*, 18/08/2021.

Martín Valverde, A.: "Sobre el mérito y la capacidad en el empleo público de régimen laboral", en Durán López, F., Sáez Lara, C. (Coords.).: *Derechos laborales individuales y colectivos en el empleo público. Libro homenaje a Pedro Gómez Caballero*, Monografías de Temas Laborales, nº 65, pp. 27-40.

Monereo Pérez, J. L. y López Bedmar, R. J.: "Utilización abusiva de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada en el empleo público. Interpretación en el caso de Personal laboral indefinido no fijo/ interinidad de larga duración: Obligación de la legislación nacional de establecer medidas suficientemente disuasorias (STJ 6ª 22 febrero 2024, asuntos C–59/22, C–110/22 y C–159/22: Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid)", en *LA LEY Unión Europea*, nº 124, abril de 2024, Editorial LA LEY.

Monereo Pérez, J. L., Rodríguez Escanciano, S. y Rodríguez Iniesta, G.: "Incertidumbres sobre la controvertida categoría jurídica del indefinido no fijo en el sector público a la luz de los últimos pronunciamientos", en *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo. Laborum*, nº 11 (2º Trimestre 2024), pp. 13-34.

Monereo Pérez, J. L.: "Del Mito a la "Realidad jurídica": ¿La categoría laboral del trabajador "indefinido no fijo" se opone al Derecho de la Unión Europea en materia de empleo temporal y de no discriminación en el acceso al empleo público? ¿Es realmente disuasoria y ajustada a los principios de nuestro ordenamiento jurídico ante las reiteradas irregularidades en la contratación laboral cometidas por el empleador público?", en *Revista de Jurisprudencia laboral*, núm. 6, 2024.

Moreno Brenes, P.: "Fijos/temporales en el empleo público: el derecho de la UE no puede desplazar los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad. A propósito de la STJUE de 22 de febrero de 2024, sobre el personal indefinido no fijo", en *Diario La Ley*, Nº 10475, Sección Tribuna, 1 de abril de 2024. LA LEY.

Peña Molina, M.: "¿El TJUE ha hecho fijos a los indefinidos no fijos?", en *Consorcio de Estudios, Mediación y Conciliación en la Administración Local (CEMICAL)*.

Rodrigo Saiz, M. d. C. "Indefinido fijo en la Administración Pública", en *Diario La Ley*, Nº 9821, Sección Dossier, 30 de marzo de 2021. Wolters Kluwer.

Rodríguez-Piñero Royo, M.: "La contratación temporal en el sector público", en *Doc. Labor*, núm. 110-Año 2017-Vol. II, pp. 27 55.

Roqueta Buj, R.: "El RDL 14/2021, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público: novedades en materia de interinos", en *El Derecho.com. Noticias jurídicas y actualidad, Lefebvre*, 26/10/2021.

Roqueta Buj, R.: "Problemas vinculados a la extinción de contratos de trabajo en las administraciones públicas", en *Labos*, Vol. 4, No. 1, pp. 112-129.

Sempere Navarro, A.: "La temporalidad en el sector público tras la Ley 20/2021 de 28 de diciembre", en *El Derecho. com, Lefebvre*, 03/01/2022.

Terradillos Ormaetxea, E.: "La reparación del abuso cometido en materia de contratación del personal laboral temporal en el sector público", en *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, Núm. 26, 2024, pp. 26-45.

Terradillos Ormaetxea, E.: "Una propuesta sobre el cumplimiento de la doctrina de la STJUE (Sala 6ª), de 22 de febrero de 2024 (asuntos acumulados C 59/22 y C 110/22 y C 159/22), relativa a la contratación temporal abusiva en el empleo público", *Briefs AEDTSS*, número 33, Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 2024.

Vila Tierno, F. A.: "La aplicación de la figura del indefinido no fijo a las fundaciones del sector público", en *Revista de Jurisprudencia Laboral*, Núm. 7, 2023.

Vivero Serrano, J. B.: "Contratos temporales y empleo público. El resto de disminución de la excesiva temporalidad", en *Doc. Labor*, núm. 124, año 2021, Vol. III, pp. 47-67.

Vivero Serrano, J. B.: "La temporalidad abusiva en el sector público ante el TEJU: ¿Y ahora qué?", en *Briefs AEDTSS, Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 30, año 2024.