

EL TJUE SE PRONUNCIA SOBRE EL ABUSO DE LA TEMPORALIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO EN ESPAÑA

Resumen

El 13 de junio de 2024, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) dictó Sentencia en la que dictaminó, que las medidas para sancionar la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada en España no son suficientemente efectivas y disuasorias, y que la conversión de los funcionarios interinos en indefinidos puede constituir tal medida.

SUPUESTOS DE HECHO

El Juzgado de lo Contencioso- Administrativo nº 17 de Barcelona, en mayo de 2022, planteó cuestiones prejudiciales que trataban de averiguar, si las medidas para sancionar la utilización abusiva de sucesivos contratos o relaciones de empleo de duración determinada, el mantenimiento del empleado público afectado hasta la convocatoria y resolución de procesos selectivos por la Administración empleadora, la convocatoria de tales procesos y el abono de una compensación económica con un doble límite máximo en favor únicamente del empleado público que no supere dichos procesos, son medidas adecuadas para combatir dichos abusos.

De esta manera, se han resuelto dos casos de tres trabajadoras de la Administración Pública (AP) en Cataluña. La primera trabajadora en cuestión, fue nombrada funcionaria interina para una plaza de técnico superior de Administración de la Generalidad de Cataluña, encadenado diversos nombramientos temporales, el último de ellos con fecha de 5 de agosto de 2015. La AP convocó un proceso selectivo abierto de pública concurrencia para cubrir, entre otras, la plaza de la trabajadora. La demandante alegó que, en tanto en cuanto había venido ocupando una plaza vacante desde su incorporación, y esta no se ha incluido en ninguna oferta de empleo, es preciso, para remediar la utilización abusiva de sucesivos nombramientos temporales de que considera haber sido objeto, que se le reconociera la condición de personal indefinido no fijo o, subsidiariamente, que se adoptara alguna medida que implicase el mantenimiento de su puesto de trabajo.

La segunda trabajadora afectada, fue funcionaria interina de la Administración de Justicia en Cataluña desde el año 1984, teniendo una antigüedad de más de treinta y siete años en esta Administración. Y la tercera de ellas, era funcionaria interina desde el año 1991, ocupando el puesto vacante en el que llevaba desde esa fecha durante más de nueve años.

Las trabajadoras, durante este tiempo, desempeñaron funciones idénticas a las de los funcionarios de carrera en una situación comparable y que, por tanto, atendieron necesidades que no fueron provisionales, urgentes ni excepcionales, sino ordinarias, estables y permanentes. A la vista de la similitud de la cuestiones tratadas, se acordó la acumulación de los asuntos.

NORMATIVA EUROPEA vs NORMATIVA ESPAÑOLA

Las normas que se interpretan por el TJUE son, por un lado, a nivel europeo la cláusula 5 del Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada del año 1999 (que figura en el Anexo de la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo Marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el Trabajo de Duración Determinada) y, por otro lado, en cuanto a la legislación española, el Estatuto de los Trabajadores, el EBEP, la Ley 20/2021 y la Ley 40/2015.

El Acuerdo Marco europeo sobre el Trabajo de Duración Determinada contiene varias cláusulas relacionadas con la contratación de duración determinada. En consecuencia:

- Establece un marco para evitar los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada;
- Regula, que las condiciones de trabajo no podrán ser menos favorables para los trabajadores con un contrato de duración determinada, en comparación con trabajadores fijos, por el mero hecho de

tener un contrato de duración determinada, a menos que se justifique un trato diferente por razones objetivas;

- Dicta, que a efectos de prevenir los abusos como consecuencia de la utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada, los Estados miembros, cuando no existan medidas legales equivalentes para prevenir los abusos, introducirán de forma que se tengan en cuenta las necesidades de los distintos sectores y/o categorías de trabajadores, una o varias de las siguientes medidas: razones objetivas que justifiquen la renovación de tales contratos o relaciones laborales; la duración máxima total de los sucesivos contratos de trabajo o relaciones laborales de duración determinada; el número de renovaciones de tales contratos o relaciones laborales. Asimismo determinarán en qué condiciones los contratos de trabajo o relaciones laborales de duración determinada se considerarán sucesivos o celebrados por tiempo indefinido.

En cambio, la normativa española recoge las condiciones de igualdad de acceso a las funciones y cargos públicos; el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad; la presunción de condición de indefinidos de los contratos temporales celebrados en fraude de ley; la adquisición de la condición de trabajadores fijos debido a la concatenación de contratos temporales; la definición de funcionarios interinos; la obligación de convocar los procesos selectivos para las plazas de la Oferta de empleo público fijando el plazo máximo para la convocatoria de los mismos; la regulación de la tasa adicional para la estabilización de empleo temporal; la publicación de las convocatorias de los procesos selectivos para la cobertura de las plazas incluidas en las ofertas de empleo público y el plazo para la resolución de estos procesos selectivos; una compensación económica para el personal funcionario interino o el personal laboral temporal que viera finalizada su relación con la Administración por la no superación del proceso selectivo de estabilización; la condición de “a extinguir” de los contratos celebrados con los trabajadores privados de empresas y entidades sujetas a Derecho privado que se integren en el sector público desempeñando las mismas funciones que los funcionarios públicos, entre otros.

A la vista de ambas legislaciones se concluyó, que en el derecho español no hay medidas adecuadas para prevenir y, en su caso, sancionar los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos o relaciones de empleo de duración determinada.

CUESTIONES PREJUDICIALES PLANTEADAS

Las cuestiones prejudiciales plantean el hecho de si la legislación nacional española infringe el derecho comunitario. De esta manera, se cuestiona el hecho de prever, como única medida sancionadora, la convocatoria de procesos selectivos, junto con una indemnización a favor solo de las víctimas del abuso de temporalidad que no superen dichos procesos selectivos.

Además, se pone en duda la jurisprudencia española que dicta, que la medida sancionadora 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 determine 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.

Destaca, además que no se contemple una conversión en contrato indefinido de una sucesión de contratos de trabajo de duración determinada o de prolongación abusiva de un contrato temporal, o que no se establezca ninguna medida sancionadora específica que ponga fin a la precarización de los empleados públicos.

Se pregunta, también, si la aplicación del principio comunitario de equivalencia obliga a transformar a los empleados públicos temporales víctimas de un abuso en empleados públicos fijos o de carrera, sujetándolos a las mismas causas de cese y extinción de la relación de empleo que rigen para estos últimos. En tanto que en el sector privado se obliga a transformar en fijos a los trabajadores temporales que lleven más de dos años trabajando para el mismo empresario, mientras que, a los trabajadores públicos víctimas de un abuso, solo se les indemniza con 20 días por año de servicio con un límite de 12 mensualidades, estándoles vedada la conversión.

Asimismo, si debe entenderse, que el abuso en la contratación temporal sucesiva en el sector público se produce desde el momento en el que la Administración empleadora no provee la plaza servida por un

empleado público temporal con un empleado fijo o de carrera en los plazos que establece la normativa nacional.

Finalmente, se cuestiona, si al fijar las indemnizaciones en favor de las víctimas que no superen un proceso selectivo en 20 días por año de servicio, con un límite de 12 mensualidades, se vulnera los principios comunitarios de compensación adecuada e íntegra y de proporcionalidad, al excluir el lucro cesante, y otros conceptos indemnizatorios o compensatorios, como son, por ejemplo: los derivados de la pérdida de oportunidades; de la imposibilidad de adquirir la condición de fijos al no convocarse procesos selectivos en los plazos fijados por la normativa interna o no poder promocionarse, ni ascender; de daños morales derivados de la falta de protección que deriva de toda situación de precariedad en el empleo; de un cese de la víctima de un abuso, en condiciones de edad y de sexo (por ejemplo, mujeres mayores de 50 años) en los que no existe un mercado de trabajo alternativo; o de la minoración de las pensiones de jubilación.

MEDIDAS PARA SANCIONAR LA UTILIZACIÓN EXCESIVA DE LOS CONTRATOS

Cabe añadir, que la normativa europea no enuncia sanciones específicas en caso de que se compruebe la existencia de abusos, sino remite a las autoridades nacionales adoptar medidas que no solo deben ser proporcionadas, sino también lo bastante efectivas y disuasorias para tales prácticas abusivas. Tales modalidades no deben ser menos favorables que las aplicables a situaciones similares de carácter interno (principio de equivalencia), ni hacer imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión (principio de efectividad).

Pues bien, el Tribunal de Justicia ha declarado que el abono de una indemnización por extinción de contrato no permite alcanzar el objetivo perseguido de prevenir los abusos derivados de la utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada.

En lo referente a la convocatoria de procesos selectivos como medida sancionadora, dado que la convocatoria de dichos procesos es independiente de cualquier consideración relativa al carácter abusivo de la utilización de relaciones de servicio de duración determinada, no resulta adecuada para sancionar debidamente la utilización abusiva de tales relaciones.

Por todo ello, a falta de medidas adecuadas en el Derecho nacional para prevenir y, en su caso, sancionar los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos o relaciones de empleo de duración determinada, estas deben convertirse en contratos o relaciones de empleo por tiempo indefinido, siempre que esa conversión no implique una interpretación *contra legem* del Derecho nacional.

VALORACIÓN DE USO

Desde USO consideramos que esta sentencia es un nuevo estacazo al Estado Español, con la que Europa confirma en su resolución que la situación de uso sucesivo de contratación temporal es abusiva y se reafirma en que ese tipo de contratos se salta todos los plazos cuando, en realidad, responden a necesidades permanentes.

Luxemburgo es claro de nuevo e insiste en que hay que hacer fijos a los interinos que acumulen años de contratos temporales para acabar con esa temporalidad endémica de la Función Pública en España.

A pesar de esta sentencia, el protagonismo lo seguirán teniendo los juzgados españoles en la aplicación de las tesis defendidas desde la UE, desde la Federación de Atención a la Ciudadanía de USO, se ofrece a los empleados públicos en situación de abuso de contratación el apoyo y asesoramiento para reclamar sus derechos y luchar contra el fraude de ley.