
DOCTRINA JUDICIAL

AUTO DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA (Sala Octava) 11 de diciembre de 2014, Asunto C-86/14

Personal laboral de las Administraciones Públicas con contratos INDEFINIDOS NO FIJOS por fraude en la contratación temporal.

- Están incluidos en el ámbito de protección del ACUERDO MARCO SOBRE EL TRABAJO DE DURACIÓN DETERMINADA, que figura en el anexo a la DIRECTIVA 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999.
- En caso de producirse la EXTINCIÓN de estos contratos por causas imputables a la Administración, el derecho de la Unión Europea impone el reconocimiento a estos trabajadores de su derecho a percibir INDEMNIZACIONES en CUANTÍA SUFICIENTE y DISUASORIA de los abusos en la contratación temporal.

GABINETE ESTUDIOS JURÍDICOS CC.OO.

I. Antecedentes del caso.

Una trabajadora suscribió contrato de obra o servicio determinado en octubre de 2001 con un Ayuntamiento para prestar servicios como locutora en una emisora de radio municipal, que se extinguió en octubre de 2004. Pocos días después suscribió con el Ayuntamiento otro contrato de obra o servicio, para desarrollar las mismas actividades, hasta el mes de diciembre de 2012, cuando se le notificó que causaría baja por haberse amortizado su puesto de trabajo en una modificación de la relación de puestos de trabajo de la empleadora. El Ayuntamiento no contempló el abono de ninguna indemnización a la trabajadora derivada de la extinción del contrato, sobre la base de que su inicial vinculación temporal se había transformado en una relación laboral indefinida no fija.

La trabajadora presenta demanda de despido.

El Juzgado de lo Social nº 1 de Granada que conoció del asunto valoró que la trabajadora había sido contratada en fraude de ley, que determinaba la conversión de su relación laboral temporal en indefinida no fija.

Parte del presupuesto de que la decisión del Ayuntamiento de despedir a la trabajadora debido a la amortización de su plaza sin concederle indemnización alguna es conforme con la jurisprudencia del Tribunal Supremo relativa al concepto de «trabajador indefinido no fijo» y es también conforme con la Disposición Adicional decimoquinta del Estatuto de los Trabajadores, cuestionándose si la normativa nacional aplicable es conforme con las disposiciones del Derecho de la Unión destinadas a prevenir los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada.

En este punto, el Juzgado consideró que la conversión de la relación laboral de duración determinada en una relación laboral indefinida no fija no es una sanción eficaz conforme con el Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada, celebrado el 18 de marzo de 1999, que figura en el anexo a la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, para prevenir la utilización abusiva de los contratos de trabajo de duración determinada. El Juzgado motivó que en el supuesto de tal conversión, por un lado, la Administración pública elude la aplicación del Derecho común, ya que no está obligada a abonar una indemnización por la extinción

de la relación laboral, y por otro, esta Administración puede decidir unilateralmente extinguir esa relación. Además, a su entender no existe en Derecho español ninguna otra sanción efectiva para prevenir, en el sector público, los abusos como consecuencia de la utilización sucesiva de contratos de duración determinada, en el sentido de la cláusula 5, apartado 1, del Acuerdo marco. Así, el Juzgado concluye que la normativa española promueve la utilización abusiva de contratos de trabajo de duración determinada en el sector público en lugar de prevenirla.

En estas circunstancias, el Juzgado de lo Social nº 1 de Granada decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuatro cuestiones prejudiciales que siguen, sobre las garantías aplicables a los trabajadores de las administraciones públicas con contratos indefinidos no fijos, por conversión de contratos temporales fraudulentos:

“1) ¿El trabajador indefinido no fijo, tal y como está configurado legal y jurisprudencialmente, es, conforme a la definición de la [Directiva 1999/70,] un trabajador con contrato de duración determinada?”

2) ¿Es compatible con el Derecho comunitario una interpretación y aplicación del Derecho nacional por parte del juez nacional, según la cual,] cuando se trata de contratos de trabajo de duración determinada fraudulentos en el sector público transformados en indefinidos no fijos, la Administración puede cubrir o amortizar la plaza unilateralmente sin abono de ninguna indemnización al trabajador y sin que estén previstas otras medidas que limiten el uso abusivo de la contratación temporal?”

3) ¿Sería compatible con el Derecho comunitario la misma actuación de la Administración si al acordar la cobertura o amortización procediera al abono de la indemnización prevista para la extinción de los contratos temporales regularmente celebrados?”

4) ¿Sería compatible con el Derecho comunitario la misma actuación de la Administración si para acordar la cobertura o amortización debiera acudir a los procedimientos y causas previstos para los despidos por causas objetivas con abono de la misma indemnización?”

II. La doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Es muy importante tener en cuenta que el TJUE resuelve tales cuestiones prejudiciales a través de una resolución con forma de Auto y no de Sentencia, al amparo de lo establecido en su art. 99 de procedimiento, que habilita la resolución mediante auto motivado cuando “...la respuesta a una cuestión prejudicial pueda deducirse claramente de la jurisprudencia o cuando la respuesta a tal cuestión no suscite ninguna duda razonable...”, lo que resulta sumamente expresivo de la inexistencia de dudas para el TJUE sobre las respuestas que ha de dar, que considera evidentes con arreglo al derecho de la Unión.

De esta forma se evidencia no sólo la seguridad del TJUE en la resolución de las cuestiones prejudiciales formulada, sino también la estabilidad hacia el futuro de los criterios que recogidos en el Auto.

A continuación, se exponen la doctrina del TJUE sobre las cuestiones prejudiciales formuladas:

1.- El personal indefinido no fijo de las administraciones públicas, por fraude en la contratación temporal, está incluido en el ámbito de aplicación del Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada, que figura en el anexo a la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, para prevenir la utilización abusiva de los contratos de trabajo de duración determinada, y se benefician de las medidas previstas en él respecto al recurso abusivo a sucesivos contratos de duración determinada.

El TJUE parte de que “...la Directiva 1999/70 y el Acuerdo marco se aplican a todos los trabajadores cuyas prestaciones sean retribuidas en el marco de una relación laboral de duración determinada que los vincule a su empleador (véanse las sentencias *Del Cerro Alonso*, C-307/05, EU:C:2007:509, apartado 28; *Rosado Santana*, C-177/10, EU:C:2011:557, apartado 40, y *Valenza y otros*, C-302/11 a C-305/11, EU:C:2012:646, apartado 33).”

Y en relación con el supuesto planteado, concluye que los trabajadores indefinidos no fijos de las administraciones públicas, por abuso en la contratación temporal, están incluidos en el ámbito de protección del Acuerdo marco y de la Directiva, aunque formalmente se les haya dado la denominación de “indefinidos”:

” 41 En estas circunstancias, debe declararse que una persona que se encuentra en la situación de la demandante en el litigio principal está claramente incluida en el ámbito de aplicación del Acuerdo marco. Carece de importancia a este respecto que el contrato de trabajo se denomine tras su conversión «contrato indefinido no fijo», dado que, como se desprende del auto de remisión, tal conversión es una sanción por el recurso abusivo a sucesivos contratos de trabajo de duración determinada y no modifica la propia naturaleza de estos contratos.”

2.- El Acuerdo marco se opone a la normativa nacional que no incluye ninguna medida efectiva para sancionar los abusos en la utilización abusiva de la contratación temporal en el sector público, dado que en el ordenamiento jurídico interno no existe ninguna medida efectiva para sancionar tales abusos.

El Juzgado de lo Social expresó en la formulación de la cuestión prejudicial que, en nuestro derecho interno que los supuestos de contratación temporal abusiva en las administraciones públicas se resolvían con la declaración de los trabajadores como indefinidos no fijos, y que esta última relación puede extinguirse por decisión unilateral de la administración empleadora de proveer o amortizar la plaza del trabajador de que se trata, sin abonarle indemnización alguna, dado que no existe ninguna otra medida efectiva en el ordenamiento jurídico interno para sancionar tales abusos.

En este punto, el TJUE señala que el derecho de la Unión no establece sanciones específicas para los supuestos de utilización abusiva de contratos temporales, y el Acuerdo marco no impone a los estados miembros una obligación general de transformar en contratos por tiempo indefinido los contratos de trabajo de duración determinada, sino que dichos efectos han de determinarse por cada Estado, sobre los que se impone la obligación de adoptar medidas proporcionadas, que sean efectivas y disuasorias para garantizar la plena eficacia de las normas adoptadas en aplicación del Acuerdo Marco, imponiendo como límites adicionales la prohibición de que sean menos favorables para los trabajadores que las establecidas en el derecho interno para situaciones equiparables, o que en la práctica dificulten o hagan imposible la tutela del trabajador. Así, señala expresamente:

“...el Derecho de la Unión no establece sanciones específicas para el caso de que se compruebe no obstante la existencia de abusos, corresponde a las autoridades nacionales adoptar las medidas apropiadas para hacer frente a dicha situación, medidas que no sólo deben ser proporcionadas, sino también lo bastante efectivas y disuasorias como para garantizar la plena eficacia de las

normas adoptadas en aplicación del Acuerdo marco (sentencias Adeneler y otros, C-212/04, EU:C:2006:443, apartado 94; Marrosu y Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, apartado 51, y Vassallo, C-180/04, EU:C:2006:518, apartado 36; el auto Vassilakis y otros, C-364/07, EU:C:2008:346, apartado 125; la sentencia Angelidaki y otros, EU:C:2009:250, apartado 158; el auto Koukou, C-519/08, EU:C:2009:269, apartado 64, y la sentencia Fiamingo y otros, EU:C:2014:2044, apartado 62).

45 Aunque, a falta de normativa de la Unión en la materia, las modalidades de aplicación de tales normas deben ser determinadas por el ordenamiento jurídico interno de los Estados miembros, en virtud del principio de autonomía de procedimiento de éstos, sin embargo 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) (véanse, en particular, las sentencias Adeneler y otros, EU:C:2006:443, apartado 95; Marrosu y Sardino, EU:C:2006:517, apartado 52, y Vassallo, EU:C:2006:518, apartado 37; el auto Vassilakis y otros, EU:C:2008:346, apartado 126; la sentencia Angelidaki y otros, EU:C:2009:250, apartado 159; el auto Koukou, EU:C:2009:269, apartado 65, y la sentencia Fiamingo y otros, EU:C:2014:2044, apartado 63).

De ello se desprende que, cuando se ha producido una utilización abusiva de contratos de trabajo de duración determinada sucesivos, es indispensable poder aplicar alguna medida que presente garantías de protección de los trabajadores efectivas y equivalentes, con objeto de sancionar debidamente dicho abuso y eliminar las consecuencias de la violación del Derecho de la Unión. En efecto, según los propios términos del artículo 2, párrafo primero, de la Directiva 1999/70, los Estados miembros deben adoptar «todas las disposiciones necesarias para poder garantizar en todo momento los resultados fijados por [esta] Directiva» (sentencias Adeneler y otros, EU:C:2006:443, apartado 102; Marrosu y Sardino, EU:C:2006:517, apartado 53, y Vassallo, EU:C:2006:518, apartado 38; el auto Vassilakis y otros, EU:C:2008:346, apartado 127; la sentencia Angelidaki y otros, EU:C:2009:250, apartado 160; el auto Koukou, EU:C:2009:269, apartado 66, y la sentencia Fiamingo y otros, EU:C:2014:2044, apartado 64).”

3.- Los Juzgados y Tribunales han de hacer una interpretación de nuestro derecho interno que sea conforme con el Derecho de la Unión. Así, en el derecho interno, la indemnización por la extinción de contratos de trabajadores indefinidos

no fijos por amortización de sus plazas, ha de tener una naturaleza tal que la constituya en una medida suficientemente efectiva para sancionar los abusos en la contratación temporal.

En este punto, señala el TJUE:

“54 Por consiguiente, como ha declarado el Tribunal de Justicia en numerosas ocasiones, incumbe al órgano jurisdiccional remitente, único competente para pronunciarse sobre la interpretación del Derecho interno, apreciar en qué medida las condiciones de aplicación y la ejecución efectiva de las disposiciones pertinentes de ese Derecho interno constituyen una medida adecuada para sancionar el uso abusivo por parte de la Administración pública de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada (véanse las sentencias Marrosu y Sardino, EU:C:2006:517, apartado 56; Vassallo, EU:C:2006:518, apartado 41, y Angelidaki y otros, EU:C:2009:250, apartados 164 y 188, y los autos Vassilakis y otros, EU:C:2008:346, apartado 135; Koukou, EU:C:2009:269, apartados 69, 77 y 90; Lagoudakis y otros, C-162/08 a C-164/08, EU:C:2008:780, apartado 11, y Affatato, C-3/10, EU:C:2010:574, apartado 50).

55 Dicho esto, el principio de interpretación conforme exige que los órganos jurisdiccionales nacionales, tomando en consideración la totalidad de su Derecho interno y aplicando los métodos de interpretación reconocidos por éste, hagan todo lo que sea de su competencia a fin de garantizar la plena efectividad de la directiva de que se trate y alcanzar una solución conforme con el objetivo perseguido por ésta (sentencia Angelidaki y otros, EU:C:2009:250, apartado 200; auto Koukou, EU:C:2009:269, apartado 110, y sentencia Deutsche Lufthansa, C-109/09, EU:C:2011:129, apartado 55).

56 Por tanto, incumbe al órgano jurisdiccional remitente interpretar y aplicar las disposiciones pertinentes de Derecho interno, en la medida de lo posible, cuando haya habido abusos como consecuencia de la utilización sucesiva de contratos de trabajo de duración determinada, pudiendo sancionar debidamente dichos abusos y eliminar las consecuencias de la infracción del Derecho de la Unión (sentencia Deutsche Lufthansa, EU:C:2011:129, apartado 56).

57 Habida cuenta de las consideraciones precedentes, procede responder a las cuestiones prejudiciales tercera y cuarta que incumbe al juzgado remitente apreciar, con arreglo a la normativa, a los convenios colectivos y/o a las prácticas nacionales, qué naturaleza ha de tener la indemnización concedida a un trabajador como la demandante en el litigio principal para considerar que

esa indemnización constituye una medida suficientemente efectiva para sancionar los abusos, en el sentido de la cláusula 5, apartado 1, del Acuerdo marco.”

III. Criterios del Tribunal Supremo sobre la extinción de los contratos de los trabajadores indefinidos no fijos de la Administración por abusos en la contratación temporal.

1.- En la doctrina tradicional de nuestro Tribunal Supremo sobre la extinción de los contratos indefinidos no fijos de personal laboral de las Administraciones Públicas se consideraba que la relación laboral "indefinida no fija" estaba sometida a una condición resolutoria –la provisión de la vacante por los procedimientos legales de cobertura-, cuyo cumplimiento extinguía el contrato con la mera denuncia por la Administración empleadora y sin necesidad de que ésta acudiera a los procedimientos del despido objetivo o colectivo de los arts. 52.c) y 51 ET, respectivamente –**Ss. de TS de 27/05/2002 –Sala General- Rcul. 2591/01, 02/06/2003 Rcul. 3243/02, 26/06/2003 Rcul. 4183/02, 25/11/2013 Rcul. 771/13 y 14/07/2014 Rcul. 1847/13-**

2.- Además, esta doctrina también se consideró extensible a los casos en los que se producía la extinción del contrato del indefinido no fijo por la amortización de su puesto de trabajo antes de que llegara a cubrirse la plaza, sobre la base de que en tal caso ya “... *no podrá cumplirse la provisión reglamentaria y habrá desaparecido el presupuesto de la modalidad contractual*” –**Ss. del TS de 27/05/2002 –Sala General- Rcul 2591/01, 20/07/2007 Rcul 5415/05, 19/02/2009 Rcul 425/08, 22/07/2013 Rcul. 1380/2012 y 21/07/2014, Rcul. 2099/13-**

3.- Ahora bien, desde la **STS de 22/07/2013 Rcul. 1380/12**, y en las posteriores de **25/11/2013 Rcul. 771/13, 14/10/2013 Rcul. 68/13 y 11/06/2014 Rcul. 2100/13**, se avanzó en la protección de estos trabajadores frente al despido, ya que aun cuando se siguió aceptando la validez de la extinción directa de los contratos del personal indefinido no fijo ante la amortización de las plazas que ocupaban, se mantuvo que ello no excluía su derecho a percibir las indemnizaciones legalmente establecidas en el art. 49.1.c) ET para los casos de extinción de contratos temporales por expiración del tiempo convenido o realización de la obra o servicio pactados. Ello se

justificó por el TS con la aplicación analógica del art. 4 del Código Civil, y por “...la Directiva 1999/70/CE [28/Junio] y a la jurisprudencia que la interpreta [SSTJUE 4/Julio/06, Asunto Adeneler; 7/Septiembre/06, Asunto Marrossu y Sardino; 7/Septiembre/06, Asunto Vassallo ; y 23/Abril/09, Asunto Angelidaki], y por la que se reitera el principio de «efectividad» en orden a la contratación temporal.”

4.- Finalmente, y una última fase, el Tribunal Supremo ha distinguido los supuestos de extinciones de contratos de indefinidos no fijos por amortización de las plazas producidas con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 3/2012, de 6 de julio, sobre la base de que esta Ley introdujo la Disposición Adicional 20ª al ET, que permitía la aplicación del despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción en el Sector Público.

Así, respecto de las extinciones de contratos de indefinidos no fijos con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 3/2012, se ha considerado que la amortización de las plazas que ocupan por modificaciones en las relaciones de puestos de trabajo de la Administración no determinan automáticamente la extinción de sus contratos, sino que las extinciones deben realizarse conforme a los despidos por causas objetivas o colectivos. Y ello supone el reconocimiento del derecho de los trabajadores afectados a percibir en el momento de notificarse la extinción las indemnizaciones legalmente establecidas para el despido objetivo o colectivo –**Ss. del TS de 15/07/20014 Rcod. 2041/2013, 13/10/2014 Rcod. 27458/13, 29/10/2014 Rcod. 1765/13, 4/11/2014 Rcod. 2679/13-**.

IV. Implicaciones prácticas de la doctrina del TJUE.

1.- Los trabajadores indefinidos no fijos de la Administración han de considerarse incluidos en el ámbito del Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada y la Directiva 1999/70/CE, al margen de su denominación formal en nuestro derecho interno como “indefinidos no fijos”.

2.- Si el derecho interno contempla la posibilidad de que se extinga el contrato por la decisión de la Administración empleadora de amortización la plaza que ocupa, ha de hacerse una interpretación del mismo que reconozca a los trabajadores el derecho a percibir una indemnización suficiente, que sea efectiva y disuasoria de la utilización abusiva de la contratación temporal.

3.- No puede considerarse que esto se consiga con el mero reconocimiento a los trabajadores indefinidos no fijos de la indemnización por finalización de contratos temporales recogida en el art. 49.1.c) ET (escala creciente de la DTr. 13ª ET), que sólo se reconoció por nuestro Tribunal Supremo desde mediados del año 2013.

Ningún efecto disuasorio ni preventivo en la utilización abusiva de la contratación temporal se produce con el reconocimiento de la libre facultad de la Administración de decidir la extinción del contrato indefinido no fijo por su mera voluntad de amortizar la plaza que ocupa, y con el mero abono a los trabajadores afectados de la indemnización por la extinción de contratos temporales que, en realidad, es la legalmente establecida para los casos de extinción de contratos legalmente formalizados.

4.- Así, la doctrina del TJUE consolida hacia el futuro el criterio mantenido por el Tribunal Supremo en el sentido de que la extinción de los contratos del personal indefinido no fijo por amortización de sus plazas precisa de su tramitación como despidos objetivos o colectivos –arts. 52.c) y 51 ET-, en función del número de trabajadores afectados, y el abono inmediato a los trabajadores de las indemnizaciones legalmente establecidas para estas modalidades extintivas.

5.- Además, este criterio ha de extenderse a la totalidad de casos de extinciones de contratos de trabajadores indefinidos no fijos por amortización de sus plazas, y no sólo a las extinciones producidas tras la entrada en vigor de la Ley 3/2012, como viene manteniéndose en la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo.

De esta forma, se constata lo que ha sido un incumplimiento por nuestra doctrina jurisprudencial de los derechos que correspondían a los trabajadores indefinidos no fijos de las Administraciones Públicas ante la extinción de sus contratos de trabajo por la amortización de las plazas que ocupan, que el TJUE deduce claramente de su propia doctrina Jurisprudencial y considera fuera de toda duda razonable, y que sólo se corrigió recientemente y con carácter limitado a las extinciones producidas tras la entrada en vigor de la Ley 3/2012.

6.- En todo caso, resulta cuestionable la suficiencia del criterio de considerar aplicable la indemnización del despido objetivo o colectivo de los arts. 52.c) y 51 ET a las extinciones de contratos de trabajadores indefinidos no fijos, para considerar que con la aplicación de estas modalidades extintivas

se satisfacen las garantías de los trabajadores frente a los abusos de la Administración en la contratación temporal, en las condiciones requeridas por el Acuerdo Marco y la Directiva 1999/70/CE.

En realidad, la aplicación de estas modalidades extintivas constituyen las vías contempladas en nuestro ordenamiento jurídico interno para la reducción del volumen de empleo, aplicables a los trabajadores fijos de la Administración. Y la aplicación de estos procedimientos y el abono de indemnización legal por despido objetivo a los trabajadores indefinidos no fijos por fraude en la contratación temporal no trasciende de lo que constituye la mera aplicación de una de las normas que la Administración pretendía eludir con las prácticas de contratación temporal fraudulenta.

Por ello, resulta cuestionable la mera configuración de estos procedimientos extintivos como una garantía efectiva y disuasoria de los abusos en la contratación temporal por la Administración, máxime, cuando la experiencia práctica evidencia con toda claridad la carencia de mecanismos de control efectivos en nuestro sistema jurídico para poner coto a las prácticas administrativas de abusos en la contratación temporal.

Una interpretación de nuestro Derecho interno compatible con el Derecho de la Unión Europea en lo referente a las garantías de los trabajadores frente a los abusos de la Administración en materia de contratación temporal permitiría excluir la posibilidad de que ésta procediera unilateralmente a la conversión de contratos trabajadores temporales en indefinidos no fijos, a los efectos de poder justificar la extinción de los contratos por las vías del despido objetivo o colectivo.

- Resulta arbitrario e ilegítimo el autoreconocimiento de un fraude de ley por la propia Administración que lo perpetra, a los efectos de forzar la aplicación de la norma que inicialmente se trató de eludir, en función de una nueva valoración de sus intereses.
- En todo caso, la indemnización por despido objetivo no compensa los perjuicios derivados de la precariedad laboral en la que se han visto inmersos y la incerteza sobre la estabilidad en el empleo que ilegítimamente se generó sobre los trabajadores temporales que fueron objeto de prácticas de contratación temporal abusiva, ni posteriormente tras su declaración como indefinidos no fijos.
- Y tampoco compensa la carga de los trabajadores indefinidos no fijos de tener que formular una acción judicial para denuncia el fraude y los abusos en su contratación temporal, y así obtener amparo de sus derechos ante los Juzgados y Tribunales.

De esta forma, se abren vías para justificar el derecho de los trabajadores indefinidos no fijos de la Administración a percibir la indemnización por despido improcedente ante la extinción de sus contratos, y la condena de la Administración al abono de las costas judiciales, como solución efectiva y disuasoria de las prácticas administrativas de abuso en la contratación temporal.

** *** **