

A LA MESA DEL SENADO

El Grupo Parlamentario Mixto, a iniciativa del senador del Partido Aragonés (PAR) Clemente Sánchez-Garnica, al amparo de lo establecido en el Reglamento del Senado, presenta para su debate en la Comisión de Función Pública, la siguiente moción relativa al abuso de la contratación temporal en las Administraciones Públicas y las posibles medidas a aplicar como consecuencia de la sentencia del TJUE de fecha 19 de marzo de 2020.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El **drama de la TEMPORALIDAD**, que el TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA (TJUE) ha calificado como **ABUSO DE LA CONTRATACIÓN TEMPORAL**, viene de lejos y es endémico en todas clases de empleados públicos, funcionarios, estatutarios y laborales desde hace más de 30 años. Las políticas de empleo tanto por parte del Estado como de las Comunidades Autónomas han pretendido, a costa del abandono de la reposición del empleo y **en detrimento de la calidad del servicio público, adelgazar el volumen de las plantillas** de todas las administraciones públicas, que según el boletín estadístico del Ministerio de Política Territorial y Función Pública de junio de 2019 asciende a un total de 2.595.575 efectivos, es decir **reducir el número de empleados públicos**.

Sin entrar a valorar si la precariedad en el empleo es un elemento que menoscaba seriamente la independencia de los empleados públicos temporales, la situación descrita se ha ido agravando con la paralización de las ofertas públicas de empleo y las restricciones en la reposición de efectivos con motivo de la anterior crisis económica. Todo ello ha generado un aumento extraordinario de la plantilla de personal interino que se ha ido acumulando día a día y ha llegado a un nivel insostenible, con un volumen de temporalidad en administraciones autonómicas y locales inaceptable, que en algunos casos supera el 50% y en algunas categorías alcanza prácticamente la totalidad de sus efectivos.

En conjunto, y según las estimaciones más conservadoras, podemos hablar de unos **300.000** empleados públicos en abuso de la contratación temporal, otros (EPA) hablan de **800.000**. En algunos sectores, como en sanidad, se ha enquistado la utilización sistemática de contratos de breve duración para la realización de las mismas funciones, o para cada curso escolar en educación, o incluso se ha prolongado un único contrato durante años y años, como ha sucedido con el personal de administración y servicios generales.



SENADO

Todo ello en un contexto de sucesivas crisis económicas y con una administración envejecida cuya media de edad supera los 47 años, que prevé la jubilación de un millón de efectivos en los próximos 10 años y donde las mujeres son el mayor colectivo, con una presencia del 56,25% respecto al total, según el boletín estadístico referido.

La COMISIÓN EUROPEA ha llamado la atención a los distintos gobiernos de España, dadas las quejas recibidas por parte de los propios empleados por la situación de precariedad en el conjunto de las administraciones públicas generando la apertura de un expediente sancionador, el CHAP (2013) 01917. Como respuesta estatal para evitar las sanciones económicas con las que se amenazó desde Europa si no se hacía nada para reducir la temporalidad, con fecha **29 marzo de 2017** se firmó a nivel estatal por el Ministerio de Hacienda y Función Pública y las organizaciones sindicales más representativas -CCOO, UGT y CSI-F- un **“Acuerdo para la mejora del empleo público”** que incluyó una serie de medidas en materia de tasa de reposición y de reducción de empleo temporal, que se recogieron en la Ley 3/2017 de Presupuestos Generales del Estado.

Este acuerdo, también llamado coloquialmente **“acuerdazo”** por sus características y pretensiones, ha sido subsanado en sus deficiencias y detallado sus principios en el **II Acuerdo para la mejora del empleo público de fecha 9 de marzo de 2018** con las mismas organizaciones y se ha reproducido con los mismos actores en el resto de las administraciones públicas, tanto autonómicas como locales.

El acuerdo, sin embargo, no está cumpliendo sus objetivos. Las diversas convocatorias realizadas bajo la denominación de consolidación de empleo temporal, en la práctica, son sistemas de oposición ordinarias con una fase de concurso posterior que lo único que están consiguiendo es el cese masivo de muchos empleados públicos con muchos años de servicio, al utilizarse sistemas de selección libres, no restringidos, que en absoluto han favorecido la ansiada consolidación. Ningún trato diferencial se ha establecido, y ello a pesar de que el personal interino ha accedido a la administración respetando los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, bien aprobando todos o algunos exámenes de las oposiciones, o formando parte de las listas de los que se presentaron a los exámenes, o a cualquier prueba selectiva que cumpla tales principios. Y su situación actual, transcurridos los tres años que fija como límite el artículo 70 del TREBEP, y los plazos similares del artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores, constata que están en abuso de la contratación temporal por las AAPP. A lo que se une el sistemático incumplimiento por parte de éstas de la obligación de convocar anualmente oposiciones para cubrir todas las plazas vacantes y la ejecución de las ofertas públicas de empleo en el improrrogable y legal plazo de tres años desde su publicación, art. 70 TREBEP.

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, recoge el acuerdo firmado por los sindicatos de toda la UE, incluidos UGT, CCOO y CSIF, donde se afirmó la prohibición de discriminación de los trabajadores por causa de su temporalidad tanto en el sector público como en el privado; y la sanción al empleador por el abuso de la contratación temporal. Esta directiva únicamente se ha traspuesto al derecho interno español para el sector privado y así, se convierten en fijos automáticamente a los trabajadores que en un periodo de 30 meses permanezcan 24 en situación laboral temporal, o se entiende celebrado por tiempo indefinido el contrato a tiempo parcial que se concierta para realizar trabajos fijos y periódicos dentro del volumen normal de actividad de la empresa, artículos 12.3 y 15.5 del Estatuto de los Trabajadores. Sin embargo, en lo que se refiere al sector público después de 20 años aún no se ha traspuesto al ámbito de las administraciones públicas.

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea TJUE sobre la materia de abuso de la contratación temporal por parte de las administraciones públicas, y aplicación de la citada directiva, se ha pronunciado en diversas ocasiones, la última en su sentencia de **19 de marzo de 2020**, que resuelve las cuestiones prejudiciales de los asuntos acumulados C103/18, Sánchez Ruiz y otros C429/18, y que complementa las resoluciones emitidas por dicho tribunal sobre esta cuestión, que entre otras afirmaciones de calado indica que las convocatorias masivas bajo los acuerdos referidos en los tres niveles de la administración pública (local, autonómica y central) no son sanción al abuso de la contratación temporal.

La Sentencia del TJUE de 19 de marzo de 2020 remite a la fijeza del temporal objeto de abuso, como única medida efectiva posible para dar cumplimiento por España la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, ya que la otra posibilidad que se establece, la sancionatoria, sería inasumible por su coste para las arcas públicas.

Varias son las razones por las que la Sentencia del TJUE avoca a la fijeza como única solución a los empleados públicos temporales:

La primera, la sentencia acaba con los dos mecanismos utilizados por el Gobierno y sindicatos, como los únicos medios posibles para dar cumplimiento a la Directiva 1999/70/CE y acabar con la precariedad de larga duración en el Sector Público:

1. *"Ni los procesos de estabilización o consolidación de plantillas, ni los procesos selectivos, resultan adecuados para prevenir y sancionar la utilización abusiva por parte del empleador de la contratación temporal sucesiva en el Sector Público, ni para eliminar las consecuencias de la infracción del derecho de la Unión, entre otras razones, porque su aplicación no tendría efectos negativos para ese empleador".*
2. La sentencia acaba definitivamente con la figura del indefinido no fijo, por dos motivos fundamentales:



SENADO

"Que el indefinido no fijo, al igual que el temporal / interino, cesa cuando se provee la plaza por un empleado fijo o se amortiza, por lo que no es acorde con la cláusula 5 del Acuerdo marco, ya que no puede sancionarse el abuso en la temporalidad sucesiva, con más abuso y más temporalidad".

"Que, a diferencia de lo que ocurre en el sector privado, en el que el trabajador temporal es transformado en trabajador por tiempo indefinido, al indefinido no fijo no se le permite disfrutar de las mismas condiciones de trabajo -léase, de la misma estabilidad- que el personal estatutario fijo".

Por tanto, ante este pronunciamiento de la sentencia, no cabe otra opción que la transformación del empleado temporal objeto de un abuso, y de los laborales indefinidos no fijos, en empleados laborales fijos o, al menos, con las mismas condiciones de trabajo que el personal fijo, incluyendo como condición de trabajo, la estabilidad en el empleo.

La segunda, esta sentencia acaba igualmente con el argumento que tradicionalmente se empleaba por las autoridades nacionales, que afirmaban que en nuestro país no había abusos contrarios a la Directiva, porque los nombramientos del personal temporal se amparaban en las normas nacionales.

Sin embargo, el Tribunal dictamina que *el abuso se produce cuando se utilizan estas normas nacionales para destinar a los empleados temporales a realizar funciones que no son provisionales, ni excepcionales, ni puntuales; sino que son ordinarias, estables y permanentes*, cubriendo el empleador con personal temporal sus necesidades estructurales en materia de personal, al no disponer de suficientes funcionarios fijos o de carrera.

La sentencia, en consecuencia, deja claro cuándo se produce el abuso incompatible con la Directiva y vacíos de contenido los argumentos empleados de contrario en el Estado español, que negaba la existencia de abusos por el mero hecho de que la normativa interna permitía y habilitaba el nombramiento de personal público temporal por razones de urgencia, excepcionales, coyunturales o provisionales, lo que permite, en contra de la Directiva, utilizar a este personal temporal para atender a necesidades estructurales, propias del personal fijo, cubriendo así el déficit estructural durante años.

La tercera, la sentencia establece que para que una *indemnización* pueda ser concebida como una sanción acorde con la Directiva, es imprescindible que concurren tres requisitos:

Primero, que la indemnización exista en el Derecho español.



Segundo, que esta indemnización tenga por objeto compensar específicamente los efectos de la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada. Esto es, que esté específicamente prevista para sancionar los abusos incompatibles con la Directiva.

Tercero, que la indemnización concedida no sólo sea proporcionada, sino también lo bastante efectiva y disuasoria como para garantizar la plena eficacia del Acuerdo marco.

Ninguno de estos tres requisitos concurren en nuestro país. En nuestro Derecho no existe ni indemnización, ni tampoco medidas sancionadoras efectivas y disuasorias adicionales, ni mucho menos un sistema de multas a las autoridades administrativas responsables que abusen de la contratación temporal en el Sector Público.

Por ello, al no existir ninguna medida sancionadora para garantizar el cumplimiento de la Directiva, en aplicación de la sentencia de 19 de marzo de 2020, **la única alternativa posible es la transformación de la relación temporal abusiva en una relación fija o indefinida hasta la jubilación de las víctimas, si la relación funcional persiste pasada una fecha precisa, esto es, si los nombramientos superan los plazos máximos que establece el artículo 10 del EBEP y ello, como medida efectiva, proporcionada y disuasoria para sancionar el abuso producido**, deviniendo aplicable la doctrina del TJUE (vid TJUE sentencia de 4 de julio de 2006, Asunto C-212/04, Caso Adeneler, Apartado 106: Auto de 1 de octubre de 2010, asunto C-3/10, Franco Afiliado contra empresa Provincial de Salud de Cosenza, apartado 42; Sentencia de 8 de noviembre de 2019 asunto C-331/17 Martina Sciotto/Fondazione Teatro dell'Opera di Roma y Sentencia de 14 de septiembre de 2016, asuntos C-184/15 y C-197/15, apartado 41), según la cual *“el Acuerdo marco debe interpretarse en el sentido de que, si el ordenamiento jurídico interno del Estado miembro de que se trata no contiene, en el sector considerado, ninguna medida efectiva para evitar y sancionar, en su caso, la utilización abusiva de contratos de duración determinada sucesivos, dicho Acuerdo impide aplicar una normativa nacional que, sólo en el sector público, prohíbe absolutamente transformar en contrato de trabajo por tiempo indefinido una sucesión de contratos de duración determinada que han tenido por objeto, de hecho, hacer frente a «necesidades permanentes y duraderas» del empleador y deben considerarse abusivos.*

En definitiva, la sentencia del TJUE de 19 de marzo de 2020 consolida los derechos del personal temporal de larga duración en nuestro país, y su derecho a la estabilidad en el empleo, entendida como derecho a no ser cesado en su puesto de trabajo, sino por las mismas causas y con arreglo a los mismos requisitos que los empleados públicos fijos o de carrera comparables, como única medida para sancionar los abusos en la temporalidad, eliminar las consecuencias de la infracción del Derecho de la Unión y garantizar en todo momento los resultados fijados por la Directiva 1999/70/CE.



SENADO

En la misma línea, la **Resolución de 31 de mayo de 2018**, del **Parlamento Europeo**, ha dado solución a la situación de los empleados públicos temporales de larga duración:

- 1* [punto 16] se denuncia que el *uso continuado de "contratos de trabajo de duración determinada" para cubrir necesidades permanentes es una violación de la Directiva 1999/70/CE [y esto incluye por tanto la situación de un nombramiento interino de vacante de larga duración en el tiempo, más de 3 años según la jurisprudencia española]*.
- 1* [punto 17] se recuerda que el **Tribunal de Justicia Europeo ya ha dictaminado en su sentencia de 26/11/2014 del asunto "Mascolo" que la conversión de "contrato de duración determinada" [es decir, de una relación de empleo temporal en la terminología española], en un contrato de duración indefinida [relación fija, como la del personal laboral fijo (o el funcionariado de carrera) en la terminología española] es una medida adecuada a la normativa europea para "prevenir el uso abusivo de los contratos de duración determinada" [Nótese que la normativa española no da ninguna respuesta al abuso de la contratación temporal en el empleo público adecuada a la exigida por la normativa europea]**.
- 2* [punto 18] *"la normativa de cada Estado debe incluir "sistemáticamente" la transformación de un "contrato de duración determinada" en un contrato de duración indefinida" [es decir, según la terminología española- la conversión de relación personal de empleo temporal en fija] como manera efectiva de sancionar el abuso en la temporalidad del empleo temporal, tanto en el sector público, como en el privado.*
- 3* [punto 19] esa transformación a relación indefinida ["fija"] no exime de la obligación de sancionar al empleador, existiendo además la posibilidad de indemnizar al empleado por los perjuicios sufridos por el abuso de temporalidad.
- 4* [punto 20] Hace hincapié en que *"... si un Estado miembro opta por penalizar la discriminación o el abuso contra un trabajador temporal en infracción del Derecho de la Unión mediante la concesión de una **indemnización** al trabajador afectado, dicha indemnización debe, en todo caso, ser adecuada y eficaz, y compensar plenamente todos los daños sufridos" [Nótese que no se está hablando de indemnización por cese, sino por los perjuicios sufridos y tras conceder la fijeza como sanción por el abuso de la contratación temporal y la precariedad aplicada]*.
- 5* [punto 21] *"las **consideraciones presupuestarias** subyacentes a la elección por un Estado miembro de una política social **no pueden justificar la falta de***



SENADO

medidas eficaces destinadas a prevenir y sancionar debidamente el uso abusivo de sucesivos contratos de trabajo de duración determinada".

6* [punto 22] "*condena el despido de los trabajadores luego reconocidos por las autoridades judiciales competentes como víctimas de un uso abusivo de contratos de duración determinada, en infracción de la Directiva 1999/70/CE" [es decir, condena el despido de los reconocidos judicialmente en fraude de ley].*

PROPUESTA

Las **soluciones a adoptar**, a la vista de todo lo expuesto, pasan por **promover una verdadera consolidación administrativa de los empleados públicos en fraude de ley**, bien mediante una ley al efecto que declare el abuso y aplique la consolidación de las personas en fraude de ley en sus puestos como sanción a los abusos cometidos, bien mediante la convocatoria de un concurso extraordinario de méritos restringido a las personas abusadas, o con unos procesos ordenados de consolidación de los empleados en fraude de ley, donde independientemente de la denominación que se aplique a esos empleados públicos (si no se les quiere denominar laborales fijos, o funcionarios de carrera) en cualquier caso, nadie en situación de abuso de la contratación temporal pueda ser rechazado o peor aún cesado tras haber cumplido sus cometidos y padecer una situación de injusticia y precariedad durante tantos años, algo que por otra parte **no acarreará coste alguno para las arcas públicas, al tratarse de plazas que ya existen** y que están dotadas presupuestariamente. Sin olvidar las consecuencias catastróficas que los acuerdos adoptados pueden suponer para miles de víctimas del abuso de contratación temporal y sus familias si pierden sus empleos, así como para las arcas públicas, y para la efectividad de las propias administraciones al perder gran parte de sus trabajadores experimentados, cuya eficiencia y buen hacer se ha evidenciado con mayor énfasis durante la crisis sanitaria.

Por todo ello, se presenta la siguiente **MOCIÓN**:

La Comisión insta al Gobierno que inicie, a la vista de la Sentencia del TJUE de fecha 19 de marzo de 2020, y demás jurisprudencia relativa a lo establecido en Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, las **acciones normativas que sean necesarias, incluso legislativas, para promover una verdadera consolidación administrativa de los empleados públicos temporales en fraude de ley**, mediante:

- su **conversión automática en personal indefinido**, o
- tras la convocatoria de un **concurso extraordinario de méritos restringido**,



SENADO

GRUPO PARLAMENTARIO MIXTO

- o mediante unos **procesos ordenados y restringidos**, donde nadie en situación de abuso de la contratación temporal pueda ser cesado tras padecer una situación de injusticia y precariedad durante tantos años.

Palacio del Senado, a 15 de mayo de 2020.

Clemente Sánchez Garnica

PORTAVOZ

Joaquín Egea Serrano