

**IX ENCUENTRO ANUAL
SOBRE JURISPRUDENCIA
EUROPEA
EUROPEAN LAW INSTITUTE
(ELI-SPANISH HUB)**

Viernes día 7 de junio de 2024

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la
Universidad de Castilla-La Mancha

Sede en Toledo (España)

Mesa 10 (Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social)

TÍTULO DE LA PONENCIA:

***“ANÁLISIS DE LA SENTENCIA DEL
TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN
EUROPEA (Sala Sexta) de 22 de febrero de
2024, Asuntos acumulados C-59/22, C-110/22 y
C-159/22”***

Jorge Baquero Aguilar
Profesor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Miembro del Instituto
Universitario de Investigación sobre Justicia, Cooperación y
Servicios de Interés General (RELATIO)

Universidad de Málaga

ORCID ID.: 0000-0002-8524-7947

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=5178850>

jbaquero@uma.es



UNIVERSIDAD
DE MÁLAGA



RELATIO
Instituto Emergente de Justicia,
Cooperación y Servicios de
Interés General



FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Parte de la problemática que subyace en nuestro sistema de empleo público ha sido objeto de diversas cuestiones prejudiciales planteadas por parte de algunos tribunales españoles ante el TJUE a lo largo de los últimos años. Quizás, la más relevante hasta el momento fue el caso de Ana de Diego Porras I y II.

La última STJUE (Sala Sexta), de 22 de febrero de 2024 (asuntos acumulados C-59/22, C-110/22 y C-159/22) que incide sobre parte de la problemática de nuestro sistema, ha provocado un “terremoto” mediático y jurídico que ha llevado al Tribunal Supremo (Sala 4ª) a decidir plantear una nueva cuestión prejudicial que aclare ciertos aspectos de la sentencia objeto de estudio.

Varios trabajadores del Sector Público de nuestro país que forman parte en la categoría -reconocida judicialmente- de indefinidos no fijos plantean diversos recursos de suplicación ante el TSJ de Madrid después de que varios Juzgados de lo Social les negasen la condición de trabajadores fijos en la Administración. Dicho TSJ plantea al TJUE sendas cuestiones prejudiciales. El objeto de las mismas, que resuelve el TJUE en esta sentencia que analizamos, abordan dos cuestiones fundamentales:

1ª) La interpretación de las cláusulas 2, 3 y 5 del Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración de terminada 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.

2ª) La calificación de la relación laboral que vincula a los interesados con la Administración Pública como indefinidos no fijos o como fijos.

El objeto de estudio de esta STJUE es el de analizar y mostrar la complejidad de nuestro sistema de empleo público, que alberga una dualidad que provoca una enorme conflictividad y litigiosidad en nuestros tribunales.

La condición de indefinido no fijo -de creación jurisprudencial- fue una medida adoptada en la década de los 90 del pasado siglo que consiguió -en su momento- cierta armonía entre el mantenimiento de los derechos de los trabajadores de nuestras Administraciones Públicas y el respeto a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público de nuestro país. Pero dicha figura ha ido evolucionando a lo largo de los años provocando mayor litigiosidad y ampliando su margen de implantación dentro del Sector Público en general.

Son varias las cuestiones que aborda la STJUE analizada, pero una de las de mayor relevancia del fallo de esta sentencia es esa remisión -tanto al legislador como al juzgador nacional- sobre la posible consideración de trabajadores fijos a aquellos indefinidos no fijos que, a causa de la falta de convocatorias de plazas por parte de las Administraciones a todos los niveles, acusan una enorme temporalidad en el seno de sus respectivas instituciones. Dicha opción colisionaría con los preceptos constitucionales que alberga nuestra Carta Magna (14, 23.2 y 103.3).

Mediante tres autos (21 de diciembre de 2021, 22 de diciembre de 2021 y 3 de febrero de 2022), el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid plantea sendas cuestiones prejudiciales al TJUE sobre diversas cuestiones relacionadas con las pretensiones de los actores (personal declarado como indefinido no fijo en el Sector Público español).

La STJUE objeto de análisis tiene como objeto analizar si ciertos preceptos de la Directiva 1999/70/CE sobre el trabajo de duración determinada colisionan con la situación del personal indefinido no fijo que forma parte de nuestras Administraciones. Concretamente, la Sala Sexta del TJUE analiza varias cuestiones:

1ª) Si un trabajador indefinido no fijo debe considerarse un trabajador con contrato de duración determinada, a efectos de dicho Acuerdo Marco, y, por lo tanto, está comprendido en el ámbito de aplicación de este último. Sobre esta cuestión, la Sala Sexta del TJUE declara que un trabajador indefinido no fijo debe considerarse un trabajador con contrato de duración determinada, a efectos de dicho Acuerdo Marco, y, por lo tanto, está comprendido en el ámbito de aplicación de este último.

2) Si la expresión “utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada”, que figura en dicha disposición, comprende una situación en la que, al no haber convocado la Administración en cuestión, en el plazo establecido, un proceso selectivo para la cobertura definitiva de la plaza ocupada por un trabajador indefinido no fijo, el contrato de duración determinada que vincula a ese trabajador con dicha Administración ha sido prorrogado automáticamente. Sobre esta cuestión, la Sala Sexta del TJUE declara que la expresión “utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada”, que figura en dicha disposición, comprende una situación en la que, al no haber convocado la Administración en cuestión, en el plazo establecido, un proceso selectivo para la cobertura definitiva de la plaza ocupada por un trabajador indefinido no fijo, el contrato de duración determinada que vincula a ese trabajador con dicha Administración ha sido prorrogado automáticamente.

3) Si la cláusula 5, apartado 1, letras a) a c), del Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada, celebrado el 18 de marzo de 1999, que figura en el anexo de la Directiva 1999/70, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que no prevé ninguna de las medidas contempladas en esta disposición ni “medida legal equivalente” alguna, a efectos de esta, para evitar la utilización abusiva de contratos indefinidos no fijos. Sobre esta cuestión, la Sala Sexta del TJUE declara que se opone a una normativa nacional que no prevé ninguna de las medidas contempladas en esta disposición ni “medida legal equivalente” alguna, a efectos de esta, para evitar la utilización abusiva de contratos indefinidos no fijos.

4) Si la cláusula 5 del Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada, celebrado el 18 de marzo de 1999, debe interpretarse en el sentido de



que se opone a una normativa nacional que establece el pago de una indemnización tasada, igual a veinte días de salario por cada año trabajado, con el límite de una anualidad, a todo trabajador cuyo empleador haya recurrido a una utilización abusiva de contratos indefinidos no fijos prorrogados sucesivamente, cuando el abono de dicha indemnización por extinción de contrato es independiente de cualquier consideración relativa al carácter legítimo o abusivo de la utilización de dichos contratos. Sobre esta cuestión, la Sala Sexta del TJUE declara que se opone a una normativa nacional que establece el pago de una indemnización tasada, igual a veinte días de salario por cada año trabajado, con el límite de una anualidad, a todo trabajador cuyo empleador haya recurrido a una utilización abusiva de contratos indefinidos no fijos prorrogados sucesivamente, cuando el abono de dicha indemnización por extinción de contrato es independiente de cualquier consideración relativa al carácter legítimo o abusivo de la utilización de dichos contratos.

5) Si la cláusula 5 del Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada 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. Sobre esta cuestión, la Sala Sexta del TJUE declara 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.

6) Si la cláusula 5 del Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada, 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. Sobre esta cuestión, la Sala Sexta del TJUE declara 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.

7) Si la cláusula 5 del Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada, debe interpretarse en el sentido de que, a falta de medidas adecuadas



en el Derecho nacional para prevenir y, en su caso, sancionar, con arreglo a esta cláusula 5, los abusos derivados de la utilización sucesiva de contratos temporales, incluidos los contratos indefinidos no fijos prorrogados sucesivamente, la conversión de esos contratos temporales en contratos fijos puede constituir tal medida. Corresponde, en su caso, al tribunal nacional modificar la jurisprudencia nacional consolidada si esta se basa en una interpretación de las disposiciones nacionales, incluso constitucionales, incompatible con los objetivos de la Directiva 1999/70 y, en particular, de dicha cláusula 5. Sobre esta cuestión, la Sala Sexta del TJUE declara que a falta de medidas adecuadas en el Derecho nacional para prevenir y, en su caso, sancionar, con arreglo a esta cláusula 5, los abusos derivados de la utilización sucesiva de contratos temporales, incluidos los contratos indefinidos no fijos prorrogados sucesivamente, la conversión de esos contratos temporales en contratos fijos puede constituir tal medida. Corresponde, en su caso, al tribunal nacional modificar la jurisprudencia nacional consolidada si esta se basa en una interpretación de las disposiciones nacionales, incluso constitucionales, incompatible con los objetivos de la Directiva 1999/70 y, en particular, de dicha cláusula 5.

La incidencia de esta STJUE en el Derecho interno está todavía por determinar. Sobre todo, por el hecho de que la Sala 4ª del Tribunal Supremo ha decidido (al igual que sucedió en su momento con el caso de Ana de Diego Porras I) plantear una nueva cuestión prejudicial al hilo de esta importante sentencia.

No obstante, algunos Tribunales españoles ya se han pronunciado sobre asuntos pendientes en relación con el fallo de la STJUE. Debido a lo anterior, la controversia judicial está más que “servida”.

Habrà que estar al criterio particular de cada tribunal o, en su caso, a lo que, en su momento, establezca el Tribunal Supremo (Sala 4ª) en casación para unificación de doctrina, mientras se termina de plantear y resolver la anunciada nueva cuestión prejudicial.

La STJUE objeto de análisis supone un importantísimo pronunciamiento judicial que, de entrada, ha hecho tambalear los cimientos en los que se basa nuestro sistema de empleo público en materia de personal. Matiza, en primer lugar, la consideración de trabajador temporal de los trabadores indefinidos no fijos (de creación jurisprudencial en nuestro sistema y de larga trayectoria en el mismo). En segundo lugar, y para reforzar lo anterior, determina la prórroga automática de los contratos de los indefinidos no fijos debido a la inactividad de las Administraciones Públicas en lo concerniente a la convocatoria de plazas. En tercer lugar, entiende el Tribunal que la normativa interna de nuestro país no contempla ninguna medida legal a efectos de evitar la abusiva utilización de los contratos indefinidos no fijos. Lo que se opone a ciertos preceptos de la cláusula 5 del Acuerdo Maro que figura en el Anexo de la Directiva 1999/70. En cuarto lugar, establece el Tribunal que la indemnización tasada para el caso de los indefinidos no fijos se opone a la cláusula 5 del Acuerdo Marco. En quinto lugar, determina la

sentencia que los mecanismos de responsabilidad que alberga nuestro ordenamiento jurídico no son suficientes ante las actuaciones irregulares de las Administraciones Públicas en lo relativo a los trabajadores indefinidos no fijos. Por lo que respecta a los procesos de consolidación de empleo temporal que introduce el RD-Ley 14/2021 y que luego modifica la Ley 20/2021, de 28 de diciembre (aunque esta norma no es aplicable al caso), y en sexto lugar, el Tribunal entiende que dicha medida se opone también al Acuerdo Marco. Por último, y esta es una de las cuestiones más controvertidas de la sentencia, el fallo de la misma establece que la conversión de los contratos indefinidos no fijos podría constituir una medida oportuna para sancionar y prevenir el abuso de la utilización sucesiva de contratos temporales. Lo que daría lugar a una colisión de dicha medida (adoptada, en su caso, o bien por parte del juzgador o bien por parte del legislador) con los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad de las convocatorias (arts. 23.2 y 103.3 de la Constitución Española de 1978, y art. 55 del Estatuto Básico del Empleado Público).

A modo de corolario, lo que sí deja entrever esta importante sentencia es la problemática de fondo que subyace en nuestro sistema de empleo público y que el legislador de todos los tiempos no ha terminado de resolver, dejando en manos de los tribunales decisiones que, desde nuestro punto de vista, deben ser adoptadas por parte del legislador nacional. Sobre todo, porque la complejidad y dualidad de nuestro sistema (funcionarios y laborales) conlleva una aplicación de regímenes jurídicos diferenciados. Sin obviar la excesiva judicialización a la que se someten las controversias que surgen en las relaciones de trabajo en las Administraciones Públicas.

En relación a dicha dualidad, por parte de colectivos de funcionarios interinos, por parte de grupos de operadores jurídicos, así como también por parte de diversos medios de comunicación, se ha venido anunciando el fallo de esta sentencia como un “revés” al Estado español que obligará a convertir en funcionarios a los internos de nuestro país.

Anuncios interesados y/o ciertamente desinformados -a los que se han unido algunos sindicatos- puesto que, en esta sentencia, se juzgan aspectos concernientes al personal laboral que forma parte de nuestras Administraciones y de nuestro amplio, vasto y complejo Sector Público. Nada tiene que ver de forma directa con el colectivo de funcionarios interinos que se rige por el Derecho administrativo o estatutario.

