



Medidas destinadas a evitar abusos en la utilización de la contratación de duración determinada. Comentario a las SSTJUE de 14 de septiembre de 2016 (asunto C-16/15) y 19 de marzo de 2020 (asuntos C-103/18 y C-429/18)

por Jaime Román Lemos

1. La Directiva 1999/70/CE del Consejo de 28 de junio de 1999, y su interpretación en la STJUE de 14 de septiembre de 2016 (asunto C-16/15)

La normativa comunitaria sobre contratación temporal se concentra básicamente en la Directiva 1999/70/CE del Consejo de 28 de junio de 1999, que recoge como anexo el Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada, suscrito por los principales interlocutores sociales a nivel europeo¹. Una Directiva, como se sabe, impone a los Estados una obligación de resultado, que estos habrán de alcanzar utilizando los mecanismos que consideren convenientes según sus ordenamientos internos. Dejando para más adelante cómo fue traspuesta la Directiva 1999/70 al ordenamiento español, nos corresponde ahora analizar la norma comunitaria, para lo que nos valdremos de la interpretación que de la misma nos ofrece el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en sus sentencias de 14 de septiembre de 2016 (asunto C-16/15; ECLI:EU:C:2016:679) y 19 de marzo de este año (asuntos C-103/18 y C-429/18; ECLI:EU:C:2020:219). Nos centraremos, más que en el caso concreto, en la doctrina general que sientan estos pronunciamientos sobre la interpretación de la norma comunitaria, y más específicamente en lo relativo a las medidas destinadas a evitar la utilización abusiva (cláusula 5). No en balde se ha dicho que con esta cláusula llega “el momento más incisivo del Acuerdo”².

Lo primero que hace la referida STJUE de 14 de septiembre de 2016 es ocuparse de los objetivos y las medidas a adoptar en relación con la estabilidad en el empleo. En este sentido, el Acuerdo Marco, según la sentencia, toma como punto de partida el derecho a la estabilidad en el empleo, que “se concibe como un componente primordial de la protección de los trabajadores” (27). De ahí que,

¹ El Acuerdo fue suscrito por la gran confederación sindical europea, la Confederación Europea de Sindicatos, y las dos principales patronales: la UNICE (hoy BUSINESSEUROPE), que engloba a las empresas privadas, y el CEEP (Centro Europeo de Empresas con Participación Pública), que aglutina a las empresas públicas. Nos encontramos por tanto con lo que la doctrina llama “acuerdo colectivo reforzado”: “el acuerdo anterior viene respaldado por una Directiva de refuerzo, tras lo cual adopta la apariencia de Directiva, aun cuando su cuerpo normativo sea el de acuerdo” (Ojeda Avilés, A., *Derecho transnacional del trabajo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pág. 310; también VV.AA., *Manual de Derecho Social de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2011, págs. 404-405).

² Ojeda Avilés, *op.cit.*, pág. 165.

en ordenamientos en que conviven contratación indefinida y contratación temporal, sea preciso “imponer límites a la utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada, considerada fuente potencial de abusos en perjuicio de los trabajadores, estableciendo un cierto número de disposiciones protectoras mínimas con objeto de evitar la precarización de la situación de los asalariados” (26). Efectivamente, la cláusula 5 del Acuerdo contiene las “medidas destinadas a evitar la utilización abusiva”, medidas que podemos reconducir a dos grandes bloques:

- a) La justificación de la sucesión de contratos temporales.
- b) Su limitación en el tiempo.

En cuanto a lo primero, y según el Tribunal, “se desprende de la jurisprudencia que debe entenderse que este concepto [*razón objetiva* que justifique la sucesiva contratación temporal] se refiere a las circunstancias específicas y concretas que caracterizan una determinada actividad y que, por tanto, pueden justificar en ese contexto particular la utilización sucesiva de contratos de duración determinada” (38). Se trata, también, de utilizar criterios “objetivos y transparentes” (40).

En cuanto a lo segundo, se dispone que las legislaciones nacionales habrán de incluir medidas como:

- 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 (cláusula 5.2).

Entrando en el reparto de papeles a la hora de poner en práctica las normas comunitarias, ya hemos dicho que una Directiva contiene una obligación de resultado, correspondiendo a los Estados establecer las medidas concretas para su consecución. Naturalmente también en nuestro caso ocurre así. Como bien señala la STJUE de 14 de septiembre de 2016, la Directiva 1999/70/CE fija a los Estados un objetivo general de prevención de abusos, “dejándoles sin embargo la elección de medios para alcanzarlo, siempre que no pongan en peligro el objetivo o el efecto útil del Acuerdo marco” (30).

En definitiva, pues, los Estados disponen de un “margen de apreciación”, pudiendo optar por la o las que consideren más oportunas de entre las tres medidas antes vistas (justificación de la contratación temporal sucesiva, duración máxima de la sucesión de contratos, limitación de renovaciones). Es más, podrán acudir “incluso a medidas legales... equivalentes,... teniendo en cuenta las necesidades de distintos sectores o categorías de trabajadores” (29).

Resumiendo por tanto la normativa comunitaria, en la interpretación que hace de la misma la sentencia de 14 de septiembre de 2016, podemos concluir lo siguiente:

- a) La estabilidad en el empleo se configura como derecho básico de los trabajadores.
- b) Los Estados deberán introducir medidas tendentes a evitar abusos en la contratación temporal sucesiva.
- c) Entre tales medidas se encontraría la necesaria justificación para acceder a sucesivos contratos temporales, así como la limitación de su duración máxima o número de renovaciones.

- d) Los Estados, atendiendo siempre al objetivo principal de evitar los abusos, podrán incluso adoptar otras medidas similares que consigan el mismo fin perseguido.

2. La aportación de la STJUE de 19 de marzo de 2020 (asuntos C-103/18 y C-429/18)

Más reciente en el tiempo, la STJUE de 19 de marzo de este año (asuntos C-103/18 y C-429/18) sigue, en términos generales, la línea de la comentada STJUE de 14 de septiembre de 2016. Pero conviene resaltar dos aspectos.

Por un lado, esta sentencia deja más claro si cabe que, por mucho que una normativa permita contratos temporales por razones de necesidad o urgencia, dicha normativa y una jurisprudencia que la consienta contradicen la Directiva comunitaria “en la medida en que dicha normativa y jurisprudencia nacionales no impidan al empleador de que se trate dar respuesta, en la práctica, mediante esas renovaciones, a necesidades permanentes y estables en materia de personal” (parte dispositiva, 2). Esto supone a nuestro juicio un correctivo importante a una práctica corriente en la Administración española: en muchas ocasiones, nuestras instituciones acuden a figuras temporales cuando se trata de atender necesidades permanentes. Naturalmente puede haber circunstancias que puntualmente (por ejemplo mientras se tramita la cobertura definitiva) hagan necesario acudir a esas figuras, pero una cosa es el uso racional de medidas transitorias y otra su abuso, que se produce cuando lo que debe ser transitorio o excepcional se convierte en lo regular.

Por otro lado hay una cuestión en que para nosotros la sentencia de 2020 resulta todavía más interesante que la de 2016. Nos referimos al papel de los Estados a la hora de determinar qué debe entenderse por contratación *sucesiva*, lo que como es obvio forma parte del núcleo central de la Directiva 1999/70/CE, pues delimita su propio objeto: en este sentido, señala nuestra doctrina que definir qué se entienda por contratación sucesiva es relevante y “de trascendencia para futuros litigios”³.

Muy sintéticamente, la cuestión planteada se refería a personal de los servicios sanitarios que venía sujeto a distintos nombramientos temporales, pero desempeñando siempre un mismo puesto de trabajo o actividad. Cuando los trabajadores reclamaron la conversión de su relación temporal en una “relación estatutaria estable”, uno de los argumentos esgrimidos por la Administración demandada fue justamente que la Directiva se aplica a una sucesión de contratos o relaciones temporales, lo que aquí no se daba al haberse desempeñado una misma función o puesto.

Pues bien, parte el TJUE de que “conforme a reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la cláusula 5, apartado 1, del Acuerdo Marco solo se aplica en el supuesto de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada” (56), siendo los Estados los que determinan en qué condiciones los contratos de trabajo o relaciones temporales se considerarán “sucesivos” (57). Ahora bien, por mucho que esta remisión a los Estados esté justificada para preservar la diversidad de legislaciones nacionales, “el margen de apreciación así atribuido a los Estados miembros no es ilimitado, ya que en ningún caso puede llegar al punto de poner en peligro el objetivo o el efecto útil del Acuerdo Marco. En particular, las autoridades nacionales no deben ejercitar esta facultad de

³ Rojo Torrecilla, E., “El TJUE refuerza los derechos del personal interino, pero deja a juzgados y tribunales, cómo proceder a su concreción. Estudio de la sentencia de 19 de marzo de 2020 (asuntos C-103/18 y C-429/18), y amplio recordatorio de las conclusiones de la abogada general”, en *El nuevo y cambiante mundo del trabajo. Una mirada abierta y crítica a las nuevas realidades laborales* (Blog de Eduardo Rojo Torrecilla), apartado II.3; recuperado de <http://www.eduardorojotorrecilla.es/2020/03/el-tjue-refuerza-los-derechos-del.html>.

apreciación de tal modo que se llegue a una situación que pueda dar lugar a abusos, lo que sería contrario al mencionado objetivo” (58). De ahí que:

Considerar que no existen sucesivas relaciones laborales de duración determinada, en el sentido de la cláusula 5 del Acuerdo Marco, por la única razón de que el empleado afectado, aun cuando haya sido objeto de varios nombramientos, ha ocupado de manera ininterrumpida el mismo puesto de trabajo durante varios años y ha ejercido, de manera constante y continuada, las mismas funciones, ... puede comprometer el objeto, la finalidad y el efecto útil del mencionado Acuerdo (61).

3. Referencia especial al Estatuto de los Trabajadores y su adecuación a las disposiciones comunitarias

Las dos SSTJUE que hemos comentado enjuician casos sometidos a una legislación específica, al tratarse de personal estatutario de los servicios sanitarios (no sujeto por tanto al Estatuto de los Trabajadores). En todo caso, la normativa comunitaria habla en general de trabajadores; de ahí que nuestros comentaristas precisen que “utilizo este término [trabajador] en sentido material y no meramente formal de vinculación a lo dispuesto en la Ley del Estatuto de los trabajadores”⁴. Con esto queremos decir que la doctrina general que deriva de las dos sentencias es plenamente aplicable a la contratación laboral regulada en el Estatuto de los Trabajadores, por lo que aquí estudiamos la adecuación de este a la Directiva 1999/70/CE, pudiendo afirmarse que, en términos generales, los preceptos del Estatuto se acomodan en lo esencial a sus prescripciones:

- a) El punto de partida tiene que ser la afirmación doctrinal de que la legislación laboral española, y más concretamente el Estatuto de los Trabajadores, muestra “una clara preferencia por la contratación por tiempo indefinido, como expresión de su voluntad de tutelar la deseada estabilidad en el empleo del trabajador”⁶, optando por el principio de causalidad en la contratación temporal, de forma que “aunque el tenor literal [del primer párrafo del art. 15.1 ET] ... pueda inducir a confusión, la temporalidad tan solo puede pactarse cuando concurra causa legalmente prevista para ello... de tal modo que la determinación de los supuestos de contratación temporal constituye un núcleo de derecho necesario indisponible”⁷.
- b) Efectivamente, con carácter general la contratación temporal (y naturalmente la de sucesivos contratos temporales) es causal en nuestro país, es decir, debe responder a una causa específica. Así lo vemos en el art. 15.1 ET, según el cual podrán concertarse contratos de duración determinada en tres concretos supuestos.

(Incluso la contratación temporal llamada acausal por la doctrina –básicamente contratos formativos y de fomento de empleo–⁸ responde en realidad a una causa –finalidad–, aunque no sea referida al proceso productivo).

⁴ Rojo Torrecilla, *op.cit.*, apartado I.

⁵ Citaremos preceptos del Estatuto a veces precedentes a la Directiva, por lo que *formalmente* podrían no ser considerados normas internas de trasposición. Pero en tanto son estas normas las que hemos de entender por desarrollo interno de la disposición comunitaria, puede decirse que *materialmente* sí son su trasposición.

⁶ Cruz Villalón, J., *Compendio de Derecho del Trabajo*, 12ª ed., Tecnos, Madrid, 2019, pág. 175. De “evidente trato de favor hacia el contrato indefinido” nos hablan Martín Valverde, A., Rodríguez-Sañudo Gutiérrez, F., y García Murcia, J., *Derecho del Trabajo*, 27ª ed., Tecnos, Madrid, 2018, pág. 558.

⁷ Martín Valverde, Rodríguez-Sañudo Gutiérrez y García Murcia, *ibídem*.

⁸ Se trata, dicen los autores, de una serie de contratos justificados por muy diverso tenor: vid., con una relación de los mismos, Cruz Villalón, *op.cit.*, págs. 187-188.

- c) En tercer lugar vemos cómo el Estatuto impone una duración máxima total a la sucesión de contratos temporales, convirtiéndose en relaciones indefinidas si se traspasa la misma (art. 15.5 ET, norma que como se ha dicho “viene a trasponer la previsión contenida en la normativa de la Unión Europea”⁹).
- d) Por último, el Estatuto establece un número limitado de posibles prórrogas o renovaciones de los contratos temporales.

En definitiva, pues, cabe señalar que la legislación laboral que podríamos llamar común, es decir, la contenida en el Estatuto de los Trabajadores, se adecua a la normativa comunitaria, habiendo hecho uso de todas las medidas que la cláusula 5.2 del Acuerdo ofrece para evitar el abuso en la utilización sucesiva de contratos o relaciones de duración determinada (justificación objetiva, duración máxima de los sucesivos contratos y número de renovaciones de tales contratos).

4. Una última cuestión: la posible transformación en indefinidos de contratos sucesivos temporales abusivos

En las páginas anteriores hemos comentado la doctrina general que contienen las SSTJUE de 14 septiembre 2016 y 19 marzo 2020, tratando de la incorporación a la legislación española de las medidas que propone la cláusula 5 del Acuerdo Marco (medidas destinadas a evitar la utilización abusiva). No hemos tocado otras cuestiones (por ejemplo la posible discriminación en las indemnizaciones por fin de la relación entre asalariados y personal estatutario o funcionario) que, siendo interesantes, excedían el objeto principal de este trabajo. No obstante, hay una cuestión concreta que, por su relevancia, merece al menos unas someras líneas finales.

Nos referimos a la posible transformación, en relaciones indefinidas, de relaciones temporales que resultan utilizadas abusivamente, cuestión abordada principalmente en la sentencia de 2020. Ya dijimos que, en el origen de esta sentencia, estaba la reclamación de personal estatutario que había sido objeto de nombramientos sucesivos para ocupar un mismo puesto; y una de sus pretensiones fue la transformación en indefinida o fija de su relación estatutaria temporal. La cuestión era interesante, y lo que dijera el TJUE era trascendente no solo para el personal estatutario de las Administraciones, pues, como se ha afirmado, el pronunciamiento judicial tendría repercusión, aparte de lógicamente en el ámbito contencioso-administrativo, también más ampliamente en relación con el personal temporal laboral (es decir, el sujeto a legislación laboral común)¹⁰.

Pues bien, la cláusula 5 del Acuerdo Marco contiene tres medidas concretas de las que dispone el Estado para hacer frente a la contratación temporal abusiva¹¹, pero también dijimos que este podía

⁹ Cruz Villalón, *op.cit.*, pág. 180. Señalan también los autores que mientras que cláusulas como la conversión en indefinidos de los contratos celebrados en fraude de ley eran tradicionales en nuestro ordenamiento, “la limitación estricta de sucesión de contratos temporales se inspira en la Directiva 1999/70/CE” (Martín Valverde, Rodríguez-Sañudo Gutiérrez y García Murcia, *op.cit.*, pág. 570).

¹⁰ Beltrán de Heredia Ruiz, I., “Empleo abusivo de personal estatutario y funcionario interinos: conclusiones de los AG del TJUE en los casos «Sánchez Ruiz/Fernández Álvarez» y «Baldonado Martín»”, en *Una mirada crítica a las relaciones laborales. Blog de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, apartado A; recuperado de <https://ignasibeltran.com/2019/10/18/empleo-abusivo-de-personal-estatutario-y-funcionario-interinos-conclusiones-de-los-ag-del-tjue-en-los-casos-sanchez-ruiz-fernandez-alvarez-y-baldonado-martin/>.

¹¹ Y solo tres, de forma que acertadamente señala la doctrina cómo no “hallamos en el Acuerdo ninguna presunción de las habituales de las legislaciones que apoyan el llamado principio de estabilidad en el empleo, como puede ser la presunción de relación indefinida cuando nada se establece en el contrato sobre su terminación, o cuando la causa no

establecer otras equivalentes. ¿Puede ser una de ellas la conversión en contratos indefinidos? Y de ser así, ¿estarían obligados los Estados a establecerla? La respuesta a ambas cuestiones –afirmativa a la primera, negativa a la segunda- que dio la Abogada General nos la resume Rojo Torrecilla:

¿La conversión de una relación laboral temporal, estatutaria temporal o interina, en fija, podría eliminar el abuso producido por la utilización contraria a derecho de la contratación temporal? Sí, por supuesto, afirma la abogada general, y no creo que se pueda estar en desacuerdo con tal afirmación. Ahora bien, ¿es obligado adoptar esta medida por un Estado? Respuesta claramente negativa que parte primeramente de la propia jurisprudencia del TJUE, cual es que las medidas exigidas por el Derecho de la Unión “deben ser en todo caso proporcionadas y no ir más allá de lo necesario para lograr el objetivo perseguido por la cláusula 5 del Acuerdo Marco”¹².

La STJUE de 19 de marzo de 2020 siguió aquí las conclusiones de la Abogada General, señalando que “la cláusula 5 del Acuerdo Marco no impone a los Estados miembros la obligación general de transformar en contratos por tiempo indefinido los contratos de duración determinada” (87). Con ello, “para suerte de unos y desgracia de otros, la Sentencia acaba de un plumazo con las pretensiones de fijeza directa”¹³. Pese a esta rotundidad, lo cierto es que no parece que vaya a desaparecer la conflictividad sobre esta cuestión; de ahí que la doctrina, desde el primer momento, invitase a legislador y agentes sociales a clarificar la normativa: “A buen seguro que hay muchas más preguntas, ya que sin duda la sentencia no cierra el capítulo de conflictividad laboral existente en las AA.PP. A mi entender, lo más importante sería una regulación clara que diera carpetazo a la problemática actual, tanto de cara al futuro como para resolver la litigiosidad presente”¹⁴.

Jaime Román Lemos

Universidad de Sevilla. Facultad de Derecho

queda plasmada en forma escrita, o se hace en fraude de ley, o supera los límites temporales establecidos, etc.” (Ojeda Avilés, *op.cit.*, pág. 164).

¹² Rojo Torrecilla, *op.cit.*, apartado II.8.

¹³ Barrachina Andrés, A.N., “La Sentencia del TJUE de 19 de marzo de 2020 (fijeza de interinos) en clave local”, *La Ley* 3336 (2020), apartado I; recuperado de https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbFICTEAAmMDc2NzY7WylKLizPw8WYMDI6CYkQFIID0iU_OaSyINU2LTGnOBUAgxcStTUAAAA=WKE. Recoge Barrachina la jurisprudencia española precedente, afirmando –apartado VI- que “en relación al empleo público local, la posible transformación de interinos en «indefinidos no fijos» ya quedó superada con las Sentencias del Tribunal Supremo de 26 de diciembre de 2018 que en origen dieron pie a las cuestiones prejudiciales C-197/15 —Castrejana López vs Ayuntamiento de Vitoria— y C-184/15 —Martínez Andrés vs Servicio Vasco de Salud—. En ellas el Tribunal Supremo ha zanjado definitivamente el asunto de la temporalidad en la relación funcional declarando que la solución no es la conversión de estos nombramientos en contratos indefinidos no fijos, propios del ámbito laboral, sino la subsistencia y continuación de la relación de empleo con los derechos profesionales y económicos inherentes a ella hasta que la Administración cumpla lo ordenado en el art. 10.1 del EBEP [Estatuto Básico del Empleado Público]. En definitiva, estas Sentencias del Tribunal Supremo colocan a aquellas personas en la misma situación en la que ya se encuentran muchos de los interinos reclamantes, que permanecen en la ocupación de las plazas hasta que las mismas se cubran reglamentariamente al ser funcionarios interinos nombrados al amparo del art. 10.1.a) EBEP”.

¹⁴ Rojo Torrecilla, *op.cit.*, apartado IV, quien continúa: “No es una tarea fácil congeniar el apoyo del TJUE en gran medida a las reivindicaciones del personal laboral interino con el respeto de lo dispuesto en los art. 23 y 103 de la CE, pero sin duda habrá que buscar soluciones para no perder ni dilapidar el capital humano, y los conocimientos, de las personas que llevan muchos años de forma temporal prestando sus servicios en el empleo público. Un reto para el gobierno y los agentes sociales, que debería evitar una microconflictualidad permanente en sede judicial y una respuesta distinta para cada juzgado y tribunal. O, al menos, ese es mi parecer”.