

Información sobre el curso dado a la denuncia registrada con la referencia CHAP(2013)2870

La Comisión Europea se remite a una serie de denuncias que ha recibido en relación con la posible utilización abusiva de contratos sucesivos de duración determinada en el sector público italiano.

Los empleados afectados son:

- personal empleado en fundaciones líricas y sinfónicas italianas;
- personal docente y personal auxiliar administrativo y técnico («personal ATA») con contratos de duración determinada para cubrir vacantes temporales;
- personal sanitario del Servicio Nacional de Salud, incluidos los directivos, con contratos de duración determinada;
- trabajadores con contratos de duración determinada en el ámbito de la enseñanza superior de artes, música y danza (AFAM), que dependen del Ministero dell'Istruzione Università e Ricerca (MIUR, Ministerio de Educación, Universidades e Investigación);
- contratos de duración determinada celebrados de conformidad con la Ley n.º 240 de 30 de diciembre de 2010, que contiene normas relativas a la organización de las universidades, el personal académico y su contratación;
- relaciones laborales entre empleadores y trabajadores con contrato de duración determinada en el sector agrícola, tal como se definen en el artículo 12, apartado 2, del Decreto Legislativo n.º 375, de 11 de agosto de 1993;
- llamamientos al personal voluntario del cuerpo nacional de bomberos.

Derecho de la UE aplicable

La cláusula 5, apartado 1, del Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada suscrito por la CES, la UNICE y el CEEP, anexo a la Directiva 1999/70/CE («el Acuerdo marco»)¹, establece que, a efectos de prevenir los abusos como consecuencia de la utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada, cuando no existan medidas legales equivalentes para prevenir los abusos, los Estados miembros introducirán una o varias de las siguientes medidas:

- a) razones objetivas que justifiquen la renovación de tales contratos o relaciones laborales;
- b) la duración máxima total de los sucesivos contratos de trabajo o relaciones laborales de duración determinada;
- c) el número de renovaciones de tales contratos o relaciones laborales.

¹ 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 (DO L 175 de 10.7.1999, p. 43).

El cumplimiento de la cláusula 5, apartado 1, del Acuerdo marco requiere que se compruebe que la renovación de contratos sucesivos o relaciones laborales de duración determinada trata de atender a necesidades provisionales, y que no se utiliza una disposición nacional para cubrir necesidades permanentes y duraderas del empleador en materia de personal².

En septiembre de 2016, un tribunal civil italiano (Tribunale di Trapani) presentó ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) una petición de decisión prejudicial en el asunto C-494/16, Santoro, en la que solicitaba orientación para determinar si la legislación italiana establece una protección efectiva –en particular, una indemnización adecuada– para los empleados del sector público que hayan visto vulnerados sus derechos en virtud de la cláusula 5, apartado 1, del Acuerdo marco³.

La cuestión se planteó en un contexto en el que las normas vigentes a escala nacional se aplicaban de manera diferente a los empleados del sector público y del sector privado. Si un trabajador contratado en el sector privado continúa trabajando una vez superado el plazo límite establecido en el contrato o el límite máximo de treinta y seis meses, la legislación italiana dispone la conversión automática de su contrato de duración determinada en un contrato indefinido. Sin embargo, en el caso de los empleados del sector público, la indemnización se limita a una suma fija y a un pago en concepto de daños y perjuicios por la pérdida de oportunidades favorables.

En su sentencia de 7 de marzo de 2018, el TJUE confirmó que los Estados miembros pueden tratar de manera diferente los abusos derivados de la utilización sucesiva de contratos de duración determinada en el sector público, siempre y cuando existan otras medidas eficaces.

El TJUE confirmó asimismo que, dado que no existe una obligación legal de convertir los contratos de duración determinada en contratos indefinidos para los trabajadores de la administración pública (puesto que estos deben superar un concurso público para poder convertirse en trabajadores fijos), dichos trabajadores no tienen derecho a una indemnización asociada a esta ausencia de conversión a la que los empleados del sector privado sí tienen derecho. Sin embargo, los empleados del sector público deberían tener derecho a una indemnización por pérdida de oportunidades. El cálculo de esta indemnización se deja en manos del tribunal nacional, si bien el TJUE, haciendo alusión a la dificultad de demostrar la existencia de una pérdida de oportunidades, ha precisado que la carga de la prueba de que hubo esa pérdida de oportunidades no debería recaer en el trabajador.

Una carga de la prueba excesiva podría privar de eficacia a una medida. El TJUE señaló que, dadas las dificultades que conlleva el poder demostrar la existencia de la pérdida de oportunidades, un mecanismo de presunción diseñado para garantizar a un trabajador que haya sufrido una pérdida de oportunidades laborales como consecuencia de la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada la posibilidad de anular las consecuencias de dicha vulneración del Derecho de la UE satisfaría los requisitos de eficacia.

El TJUE señala asimismo otras medidas disponibles para prevenir y penalizar la utilización abusiva de los contratos de duración determinada, como, por ejemplo, la responsabilidad de los directivos prevista en el artículo 36, apartado 5, del Decreto Legislativo n.º 165/2001.

² Véanse, en ese sentido, las sentencias Küçük C-586/10, de 26 de enero de 2012, EU:C:2012:39, apartado 39 y la jurisprudencia citada, y C-22/13, C-61/13, C-63/13 y C-418/13, Mascolo y otros, de 26 de noviembre de 2014, EU:C:2014:2401, apartado 101.

³ Asunto C-494/16, Santoro, EU:C:2018:166.

El TJUE concluye que compete al órgano jurisdiccional remitente verificar si las sanciones existentes impuestas a las autoridades públicas (la indemnización a tanto alzado, la indemnización por pérdida de oportunidades y la responsabilidad de los directivos) son suficientemente efectivas y disuasorias como para garantizar la plena eficacia de las disposiciones adoptadas en virtud del Acuerdo marco.

De esta manera, el TJUE alude de nuevo a la importancia de que el empleado pueda confiar en la presunción de que compete al Estado demostrar que el empleado objeto de un uso abusivo de contratos sucesivos de duración determinada no perdió ninguna oportunidad de encontrar empleo ni habría superado con éxito un concurso para la contratación de personal si se hubiera organizado debidamente.

La sentencia facilitará en el futuro que los trabajadores del sector público italiano que hayan sido objeto de una utilización abusiva de contratos sucesivos de duración determinada obtengan una indemnización por la pérdida de oportunidades derivadas de esta utilización abusiva.

Por otra parte, en el marco de otro procedimiento (asunto C-494/17 Rossato)⁴, la Corte d'Appello di Trento presentó ante el TJUE una petición de decisión prejudicial en la que solicitaba orientación sobre si la Ley n.º 187 de 2015 establece una protección efectiva –en particular, una reparación adecuada– para los empleados de AFAM que hayan visto vulnerados los derechos que les asisten en virtud de la cláusula 5, apartado 1, del Acuerdo marco. El órgano jurisdiccional remitente preguntaba si las medidas previstas en la Ley n.º 187 de 2015 son proporcionadas, suficientemente eficaces y suficientemente disuasorias como para garantizar la eficacia de la cláusula 5, apartado 1, del Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada.

El Sr. Rossato ejerció como profesor durante once años y dos meses en el marco de diecisiete contratos de duración determinada.

La legislación italiana, modificada por el Decreto Dignidad (Decreto Ley n.º 87 de 12 de julio, reconvertido y modificado por la Ley n.º 96 de 9 de agosto de 2018), establece que una persona empleada en el sector privado mediante contratos de duración determinada durante un período total de más de doce meses (y en algunos casos de veinticuatro meses) deberá considerarse empleada con contrato indefinido; sin embargo, los empleados del sector público están excluidos de esta norma.

En 2015 se promulgó una Ley italiana (Ley n.º 107 de 2015) que introducía una duración máxima de treinta y seis meses para los contratos de duración determinada a partir del 1 de septiembre de 2016 y establecía un procedimiento de contratación especial para el personal docente en el que se prevé la «estabilización» de dicho contrato. Esto no convierte automáticamente los sucesivos contratos de duración determinada en un contrato indefinido, pero contempla un nuevo contrato de duración indefinida.

En el caso de los trabajadores del sector público, la legislación italiana prevé una indemnización de dos tipos por los perjuicios sufridos: un pago a tanto alzado o una reparación por daños y perjuicios por la pérdida de oportunidades favorables, pero ninguna de

⁴ Asunto C-494/17 Rossato, ECLI:EU:C:2019:387.

ellas es aplicable en el sector de la enseñanza. La justificación de esta diferencia parece radicar en que los empleados del sector público que no pertenecen al sector de la enseñanza no pueden beneficiarse de un contrato estable, mientras que sí pueden hacerlo los que trabajan en este sector (solo después de la entrada en vigor de la Ley n.º 107 de 2015).

El órgano jurisdiccional remitente en el asunto Rossato planteó la siguiente cuestión al TJUE:

«¿Debe interpretarse la cláusula 5, apartado 1, del Acuerdo Marco en el sentido de que se opone a la aplicación del artículo 1, apartados 95, 131 y 132 de la Ley n.º 107/2015, que prevé la consolidación del puesto de los docentes vinculados por un contrato de duración determinada, sin efecto retroactivo y sin derecho a resarcimiento del daño, como medidas proporcionadas, suficientemente efectivas y disuasorias para garantizar la plena eficacia de las normas del Acuerdo Marco en relación con las infracciones de dicho Acuerdo consecuencia de la celebración abusiva de sucesivos contratos de duración determinada en el período anterior a aquel en el que las medidas, establecidas en las normas indicadas, han de producir efectos?»

En su sentencia, el TJUE dictaminó que:

- La transformación del contrato abusivo de duración determinada constituye por sí misma una medida eficaz para prevenir el abuso y, por tanto, el Acuerdo marco no impone una indemnización por los daños sufridos antes de la transformación.
- Si bien el sector de la educación presenta una necesidad particular de flexibilidad, los Estados miembros no pueden dejar de lado la obligación de adoptar medidas adecuadas destinadas a sancionar debidamente la utilización abusiva de sucesivos contratos de trabajo de duración determinada. No obstante, el Acuerdo marco les confiere la posibilidad de elegir la forma de alcanzarlo.
- Tal medida para sancionar los abusos debe ser proporcionada y efectiva. Si bien el Estado miembro puede tener en cuenta las necesidades de un determinado sector, no puede limitar en exceso el efecto retroactivo de la antigüedad. Debe entenderse que la antigüedad en este contexto tiene en cuenta los años trabajados con contratos de duración determinada en el momento en que se titulariza al trabajador en cuestión. La fecha a partir de la cual se concede la antigüedad debería tener en cuenta la duración del abuso (en este caso, más de once años).

La Comisión ha examinado la legislación nacional italiana en lo que se refiere a su conformidad con las cláusulas 4 y 5 del Acuerdo marco y ha llegado a la conclusión de que no cumple dichas disposiciones. En consecuencia, la Comisión ha enviado una carta de emplazamiento a Italia el 25 de julio de 2019. Para más información sobre este procedimiento, la Comisión remite a su comunicado de prensa de 25 de julio de 2019⁵.

La Comisión mantendrá informados a los demandantes del curso que la Comisión decida dar al procedimiento de infracción, a través del siguiente sitio web⁶.

⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/inf_19_4251

⁶ https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/contact/problems-and-complaints/how-make-complaint-eu-level/joining-similar-complaints/decisions-multiple-complaints_es