



COMISIÓN EUROPEA  
SECRETARÍA GENERAL

Bruselas,  
SG-Greffe(2015D/

REPRESENTACIÓN  
PERMANENTE DE ESPAÑA  
ANTE LA UNIÓN EUROPEA  
Boulevard du Régent, 52-54  
1000 BRUXELLES  
BELGIQUE

**Asunto: Carta de emplazamiento – Infracción nº 2014/4224**

La Secretaría General le ruega tenga a bien dar traslado de la carta adjunta al Ministro de Asuntos Exteriores.

Por la Secretaria General,

Valérie DREZET-HUMEZ

Anexo: C(2015) 1865 final

ES



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 26.3.2015

2014/4224  
C(2015) 1865 final

Excelentísimo señor Ministro:

Desearía recabar su atención sobre la aplicación en España de la cláusula 4 del Acuerdo marco anexo a la Directiva 1999/70/CE sobre el trabajo de duración determinada (en lo sucesivo, «la Directiva»)<sup>1</sup>, en el contexto de los funcionarios con contrato de duración determinada o interinos en el sector público español.

### **Legislación de la UE**

El objetivo de la Directiva es poner en práctica el Acuerdo marco que se celebró el 18 de marzo de 1999 entre las organizaciones interprofesionales de carácter general. En el Acuerdo marco se establecen los principios generales y los requisitos mínimos relativos al trabajo de duración determinada mediante la creación de un marco general para garantizar la igualdad de trato de los trabajadores con un contrato de duración determinada, protegiéndolos contra la discriminación, y para utilizar los contratos de trabajo de duración determinada a partir de una base que sea aceptable para los empresarios y los trabajadores, y además regula determinados aspectos del empleo de duración determinada. En particular, establece la obligación de que los Estados miembros garanticen que los trabajadores con contrato de duración determinada no puedan ser tratados de una manera menos favorable que los trabajadores fijos comparables por el mero hecho de tener un contrato de duración determinada.

De conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, se desprende tanto de la formulación de la Directiva y del Acuerdo marco, como de su contexto y finalidad, que las disposiciones previstas también pueden aplicarse a los contratos y las relaciones laborales de duración determinada celebrados con las

---

<sup>1</sup> 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 – 48.

Excmo. Sr. D. José Manuel García-Margallo y Marfil  
Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación  
Plaza de la Provincia 1  
E-28012 MADRID

autoridades públicas y demás organismos del sector público<sup>2</sup>. A la vista de la importancia del principio de igualdad de trato y de no discriminación, que es uno de los principios generales del Derecho de la UE, las disposiciones de la Directiva 1999/70 que garantizan que los trabajadores con contrato de duración determinada disfruten de las mismas ventajas que las que disfrutaban los trabajadores fijos comparables deben considerarse de alcance general, puesto que se trata de normas de Derecho social de la UE de especial importancia, de las que cada trabajador debería beneficiarse en tanto que disposiciones protectoras mínimas. Por consiguiente, el simple hecho de que un puesto de trabajo pueda clasificarse como «regulado» con arreglo al Derecho nacional y presente determinadas características propias de la función pública en el Estado miembro de que se trate carece de pertinencia para la aplicabilidad de la Directiva. En caso contrario, si los Estados miembros tuvieran la facultad de denegar a su antojo a determinadas categorías de personas la protección ofrecida por la Directiva, se pondrían en peligro su eficacia y su aplicación uniforme<sup>3</sup>.

En la cláusula 4 se establece lo siguiente

*«Principio de no discriminación*

*1. Por lo que respecta a las condiciones de trabajo, no podrá tratarse a los trabajadores con un contrato de duración determinada de una manera menos favorable que a los trabajadores fijos comparables por el mero hecho de tener un contrato de duración determinada, a menos que se justifique un trato diferente por razones objetivas.*

*2. Cuando resulte adecuado, se aplicará el principio de pro rata temporis*

*3. Las disposiciones para la aplicación de la presente cláusula las definirán los Estados miembros, previa consulta con los interlocutores sociales, y/o los interlocutores sociales, según la legislación comunitaria y de la legislación, los convenios colectivos y las prácticas nacionales.*

*4. Los criterios de antigüedad relativos a determinadas condiciones de trabajo serán los mismos para los trabajadores con contrato de duración determinada que para los trabajadores fijos, salvo que criterios de antigüedad diferentes vengan justificados por razones objetivas.»*

Con el fin de determinar si ha existido un trato menos favorable para un trabajador con contrato de duración determinada, debe encontrarse un trabajador fijo comparable. Para apreciar si las personas de que se trata ejercen un trabajo idéntico o similar, en el sentido del Acuerdo marco anexo a la Directiva, el Tribunal ha dictaminado que debe comprobarse si, en virtud de las cláusulas 3, apartado 2, y 4, apartado 1, de éste, habida cuenta de un conjunto de factores, como la naturaleza del trabajo, las condiciones de formación y las condiciones laborales, puede considerarse que estas personas se encuentran en una situación comparable<sup>4</sup>.

Por otra parte, una diferencia de trato todavía puede ser compatible con los requisitos de la cláusula 4, apartado 1, si existen razones objetivas que justifiquen la diferencia de

---

<sup>2</sup> Véase, en particular, el asunto C-212/04, *Adeneler y otros*, Rec. 2006, p. I-6057, apartados 54 a 57; el asunto C-53/04, *Marrosu y Sardino* Rec. 2006, p. I-7213, apartados 40 a 43, y el asunto C-180/04, *Vassallo* Rec. 2006, p. I-7251, apartados 32 a 35.

<sup>3</sup> Asunto C-307/05, *Del Cerro Alonso*, Rec. 2007, p. I-07109,

<sup>4</sup> C-273/10, *Montoya Medina*, Rec.2011, p. I-00032.

trato. Este concepto requiere que la desigualdad de trato controvertida esté justificada por la existencia de elementos precisos y concretos, que caracterizan la condición de trabajo de que se trata, en el contexto específico en que se enmarca y con arreglo a criterios objetivos y transparentes, a fin de verificar si dicha desigualdad responde a una necesidad auténtica, si permite alcanzar el objetivo perseguido y si resulta indispensable al efecto<sup>5</sup>. La referencia a la mera naturaleza temporal del empleo no cumple estos requisitos y, por tanto, no puede constituir, por sí sola, una «razón objetiva» en el sentido de la cláusula 4, apartado 1. De lo contrario, los objetivos de la Directiva 1999/70 y del Acuerdo marco quedarían vacíos de contenido y ello equivaldría a perpetuar una situación que es desfavorable para los trabajadores con contrato de duración determinada<sup>6</sup>.

Por otra parte, el Tribunal ya se ha pronunciado en varias ocasiones sobre la cuestión de la comparabilidad y las justificaciones objetivas de la diferencia de trato de los empleados del sector público con contrato de duración determinada en España<sup>7</sup>. En estos casos, el Tribunal dictaminó que no existían diferencias objetivas entre los funcionarios de carrera y los funcionarios interinos que pudieran justificar que no se pagasen una serie de complementos (antigüedad<sup>8</sup>, trienios<sup>9</sup> e incrementos por formación profesional continua en forma de sexenios<sup>10</sup>) al personal con contrato de duración determinada. El Tribunal también sostuvo que la Directiva «*se opone a que los períodos de servicio cumplidos por un funcionario interino de una Administración Pública no sean tenidos en cuenta para el acceso de éste, que entre tanto ha tomado posesión como funcionario de carrera, a una promoción interna en la que sólo pueden participar los funcionarios de carrera*», y que «*el mero hecho de que el funcionario interino haya cumplido dichos períodos de servicio sobre la base de un contrato o de una relación de servicio de duración determinada no constituye tal razón objetiva*» que pudiera justificar este trato desigual<sup>11</sup>.

### **Legislación y prácticas nacionales**

La Comisión recibió varias denuncias en las que se informaba acerca de casos de trato menos favorable de funcionarios con contrato de duración determinada o interinos en el sector público español. Debido a que estos casos planteaban la cuestión de la incompatibilidad de la legislación o de las prácticas nacionales con la cláusula 4 del Acuerdo marco anexo a la Directiva, la Comisión consultó a las autoridades nacionales en el marco de EU-Pilot (referencias 5241/13/EMPL y 5986/13/EMPL).

Si se tiene en cuenta toda la información de que dispone la Comisión, parece que existen varios casos de trato desfavorable a los funcionarios con contrato de duración determinada en relación con los funcionarios permanentes, para los cuales no existe ninguna justificación objetiva.

En primer lugar, no se tienen en cuenta los períodos previos de empleo de duración determinada de los funcionarios con contrato de duración determinada o interinos a la hora de determinar la antigüedad, el salario y si cumplen los criterios para conseguir un

<sup>5</sup> Asunto C-307/05, *Del Cerro Alonso* Rec. 2007 I-07109, apartado 58.

<sup>6</sup> Asuntos acumulados C-444/09 y C-456/09, *Gavieiro Gavieiro e Iglesias Torres* Rec. 2010, p. I-14031, apartado 74.

<sup>7</sup> C-444/09 y C-456/09, *Gavieiro Gavieiro*, *op cit*, C-273/10, *Montoya Medina*, *op cit*, asunto C-177/10, *Rosado Santana* Rec. 2011, p. I-07907, asunto C-556/11, *Lorenzo Martínez*, auto del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 9 de febrero de 2012 ECLI:EU:C:2012:67.

<sup>8</sup> C-444/09 y C-456/09, *Gavieiro Gavieiro*, *op cit*.

<sup>9</sup> C-273/10, *Montoya Medina*, *op cit*.

<sup>10</sup> Asunto C-556/11, *Lorenzo Martínez*, *op cit*.

<sup>11</sup> Asunto C-177/10, *Santana*, *op cit*.

ascenso, por ejemplo en el contexto de los procedimientos administrativos de selección y los procedimientos internos de contratación.

En segundo lugar, no se tienen en cuenta los períodos previos de empleo de duración determinada de los funcionarios que tenían un contrato de duración determinada pero que ahora son funcionarios permanentes o de carrera a la hora de determinar la antigüedad, el salario y si cumplen los criterios para conseguir un ascenso, por ejemplo en el contexto de los procedimientos administrativos de selección y los procedimientos internos de contratación.

En tercer lugar, los funcionarios con contrato de duración determinada o interinos no tienen acceso a la carrera profesional de los funcionarios permanentes o de carrera comparables.

En cuarto lugar, algunos entes regionales, como Madrid y Castilla La Mancha, solamente pagan incrementos por formación profesional continua en forma de sexenios a los funcionarios permanentes o de carrera, pero no a los funcionarios con contrato de duración determinada o interinos. Otros entes, como Cantabria y Cataluña, están introduciendo límites más estrictos en relación con el número de complementos que pueden acumular los funcionarios con contrato de duración determinada o interinos que en el caso de los funcionarios permanentes o de carrera.

## **Evaluación**

### *Existencia de diferencias objetivas entre el personal*

Tal como se ha afirmado más arriba, a fin de determinar si ha existido un trato menos favorable para un trabajador con contrato de duración determinada, debe encontrarse un trabajador fijo comparable. Si existen diferencias objetivas entre los trabajadores con contrato de duración determinada y los trabajadores fijos, esto significa que no se encuentran en una situación comparable y que, por lo tanto, el trabajador con contrato de duración determinada no puede ampararse en la cláusula 4, apartado 1.

En el contexto de los procedimientos EU-Pilot antes mencionados, las autoridades nacionales han aducido una serie de argumentos por los que, en su opinión, existen diferencias objetivas entre los funcionarios que han tenido un contrato de duración determinada y el personal fijo. La Comisión considera que no puede aceptarse ninguno de estos argumentos.

En primer lugar, las autoridades nacionales han aducido que, aunque los funcionarios interinos pueden desempeñar funciones similares a las de la categoría de personal de referencia, no pertenecen a esta categoría. El Tribunal de Justicia ha rechazado explícitamente este argumento<sup>12</sup>. La referencia a la pertenencia a una determinada categoría de personal tiene un carácter meramente formal y *«no permite deducir criterios objetivos y transparentes a fin de verificar si la [situación] responde efectivamente a una necesidad auténtica, si permite alcanzar el objetivo perseguido y si resulta indispensable al efecto. Por tanto, [dicha] disposición entraña un riesgo real de dar lugar a una utilización abusiva de este tipo de contratos y, por ende, no es compatible ni con el objetivo ni con el efecto útil del Acuerdo marco»*.

---

<sup>12</sup> Asunto C-212/04, *Adeneler* Rec. 2006, p. I-06057, apartado 72, asuntos acumulados C-378/07 a C-380/07, *Angelidaki* Rec. 2009, p. I-03071, apartado 98, asunto C-586/10, *Kücüük*, sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda), 26 de enero de 2012, ECLI:EU:C:2012:39, apartado 29, y asunto C-190/13, *Samohano*, sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Octava) de 13 de marzo de 2014, apartado 47.

En segundo lugar, las autoridades nacionales han aducido que, a diferencia de los funcionarios permanentes, que tienen un vínculo estable y permanente con su empleador, los funcionarios con contrato de duración determinada tienen un empleo temporal basado en un procedimiento rápido de contratación. Con este argumento se pretende básicamente justificar la diferencia de trato haciendo referencia al hecho de que la relación laboral tiene una duración determinada, y debería rechazarse teniendo en cuenta la sentencia del Tribunal de Justicia en los Asuntos acumulados C-302/11 a C-305/11, *Valenza et al.*,<sup>13</sup> en la que el Tribunal dictaminó que «*la premisa general según la cual la duración indefinida de la relación de servicio de determinados empleados públicos justifica por sí misma una diferencia de trato en relación con los empleados públicos con contrato de duración determinada*» priva de su esencia «*a los objetivos de la Directiva 1999/70 y del Acuerdo marco*».

En tercer lugar, las autoridades nacionales han aducido que los funcionarios permanentes y los que tienen un contrato de duración determinada no son comparables, ya que las vías de acceso a estos tipos de empleo son diferentes. En particular, debido a que el proceso de contratación es más estricto, los funcionarios permanentes tienen mayores niveles de conocimientos, méritos, competencias y formación que los funcionarios con contrato de duración determinada. En consecuencia, se alega que existen diferencias objetivas en lo que respecta a la educación y la formación de los candidatos. A este respecto, se hace referencia a la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto C-177/10, *Santana*, en la que los requisitos de formación se consideraron como un elemento que debía tenerse en cuenta a la hora de decidir si una situación puede considerarse comparable<sup>14</sup>. No obstante, se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que los diferentes procedimientos de contratación no pueden, como tales, constituir una diferencia objetiva y, por tanto, no pueden utilizarse como un indicador de sustitución para establecer diferentes niveles de formación y/o de educación. En efecto, en los asuntos acumulados C-302/11 a C-305/11 *Valenza*, el Tribunal de Justicia declaró que, si bien los funcionarios con contrato de duración determinada en cuestión no habían aprobado la oposición para conseguir un puesto en el sector público, a diferencia de los funcionarios de carrera, este hecho «*no puede implicar que se hallen en una situación diferente*»<sup>15</sup>. El Tribunal de Justicia subrayó que la evaluación de la comparabilidad (y, por analogía, la de la justificación objetiva de la diferencia de trato) debía centrarse en la naturaleza de las funciones desempeñadas.

En cuarto lugar, en relación con los incrementos por formación profesional continua en forma de sexenios, las autoridades nacionales alegaron que solamente los funcionarios pueden progresar en su carrera y que, por lo tanto, existe una diferencia objetiva entre las dos categorías de personal. Sin embargo, este argumento, que se basa en que los funcionarios interinos no pueden progresar en su carrera, no constituye en ningún caso una diferencia objetiva, sino que, por el contrario, apunta a otro tipo de trato menos favorable de los funcionarios interinos que tienen un contrato de duración determinada durante un largo período de tiempo: los funcionarios con contrato de duración determinada no tienen las mismas perspectivas de carrera profesional que los funcionarios permanentes con una antigüedad similar. En efecto, si los funcionarios interinos solamente trabajasen durante breves períodos de tiempo no se plantearía el problema, ya que no podrían alcanzar los seis años de servicio con los que podrían tener la formación pertinente. Si un funcionario interino realiza un trabajo comparable durante

---

<sup>13</sup> Asuntos acumulados C-302/11 a C-305/11, *Rosanna Valenza et al.*, sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta), 18 de octubre de 2012, ECLI:EU:C:2012:646, apartado 62.

<sup>14</sup> Asunto C-177/10, *Santana*, apartados 66 y 73.

<sup>15</sup> Apartado 45 de la sentencia.

unos períodos de tiempo tan largos que, si se tratase de un funcionario permanente, le permitirían recibir el complemento, los funcionarios interinos también deben tener acceso a estas oportunidades de progreso en su carrera en igualdad de condiciones.

En quinto lugar, también en relación con los incrementos por formación profesional continua en forma de sexenios, las autoridades nacionales alegaron que se trata de una «inversión» en el funcionario de carrera, de la que se excluye a los funcionarios interinos debido a que no mantendrán un vínculo permanente con la administración. Sin embargo, de forma similar a la anterior alegación, este razonamiento se basa en la supuesta naturaleza a corto plazo de la relación laboral de duración determinada, que se ve desmentida por los largos períodos de empleo de duración determinada de muchos funcionarios interinos. En efecto, una vez que estos funcionarios con contrato de duración determinada han realizado los años de servicio que les permiten acceder al complemento, el argumento de que su relación con su empleador solamente tiene una duración determinada y, por lo tanto, no les da derecho a este complemento, queda sin objeto.

#### Existencia de razones objetivas que justifican una diferencia de trato

Tal como se ha indicado, una diferencia de trato de personal comparable todavía puede ser compatible con los requisitos de la cláusula 4, apartado 1, si existen razones objetivas que justifiquen la diferencia de trato. Este concepto requiere que la desigualdad de trato controvertida esté justificada por la existencia de elementos precisos y concretos, que caracterizan la condición de trabajo de que se trata, en el contexto específico en que se enmarca y con arreglo a criterios objetivos y transparentes, a fin de verificar si dicha desigualdad responde a una necesidad auténtica, si permite alcanzar el objetivo perseguido y si resulta indispensable al efecto<sup>16</sup>. La referencia a la mera naturaleza temporal del empleo no cumple estos requisitos y, por tanto, no puede constituir, por sí sola, una «razón objetiva» en el sentido de la cláusula 4, apartado 1. De lo contrario, los objetivos de la Directiva 1999/70 y del Acuerdo marco quedarían vacíos de contenido y ello equivaldría a perpetuar una situación que es desfavorable para los trabajadores con contrato de duración determinada<sup>17</sup>.

En relación con la cuestión de que no se tengan plenamente en cuenta los anteriores períodos pertinentes de empleo de duración determinada en el caso de los funcionarios que tuvieron un contrato de duración determinada y ahora son funcionarios permanentes o de carrera, a la hora de calcular la antigüedad, el salario y si cumplen los criterios para conseguir un ascenso, las autoridades españolas, apoyadas por una serie de sentencias de los tribunales nacionales de Andalucía, alegaron que, en la oposición para convertirse en funcionarios, ya se tenían en cuenta los anteriores períodos de servicio como funcionarios con contrato de duración determinada. Si se tuviera en cuenta posteriormente, esto significaría en la práctica que el anterior período de servicio se contabilizaría dos veces en detrimento de los funcionarios permanentes. Sin embargo, debe rechazarse este argumento. En primer lugar, la norma es demasiado categórica y pasa por alto la situación de los funcionarios temporales que aprueban una oposición «normal» para la contratación de funcionarios de carrera, ya que, en este caso, a pesar de que hubieran superado las mismas pruebas que otros funcionarios permanentes, y de que el trabajo sea comparable, «se perderían» los períodos de servicio anteriores a la entrada en funciones. En segundo lugar, se prescinde por completo del período de servicio con independencia de su longitud. Cabe suponer que los funcionarios temporales trabajan

---

<sup>16</sup> Asunto C-307/05, *Del Cerro Alonso* Rec. 2007 I-07109, apartado 58.

<sup>17</sup> Asuntos acumulados C-444/09 y C-456/09, *Gavieiro Gavieiro e Iglesias Torres* Rec. 2010, p. I-14031, apartado 74.

durante períodos de tiempo diferentes con contratos de duración determinada antes de aprobar una oposición especial para convertirse en funcionarios de carrera. Aparte de la cuestión del número de veces que se intenta aprobar antes de conseguirlo, también existe un período (de años de duración) entre la celebración de estas oposiciones especiales para permitir que los funcionarios con contrato de duración determinada se conviertan en funcionarios permanentes. No se tienen en cuenta estas diferencias individuales.

\*\*\*\*\*

Por tanto, la Comisión Europea considera que España ha incumplido las obligaciones que le corresponden con arreglo a la cláusula 4 del Acuerdo marco anexo a la Directiva 1999/70/CE sobre el trabajo de duración determinada.

La Comisión invita a su Gobierno, de conformidad con el artículo 258 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, a que le presente sus observaciones sobre lo que precede en un plazo de dos meses a partir de la recepción del presente escrito.

Tras examinar estas observaciones, o si dichas observaciones no se le envían en el plazo prescrito, la Comisión se reserva el derecho de emitir, si procede, el dictamen motivado previsto en ese mismo artículo.

Reciba el testimonio de mi más alta consideración.

Por la Comisión

Marianne THYSSEN

Miembro de la Comisión

**AMPLIACIÓN CERTIFICADA CONFORME**  
Por la Secretaría General,

**Jordi AYET PUIGARNAU**  
Director de la Secretaría  
**COMISIÓN EUROPEA**