



Un nuevo supuesto de restricción a la utilización de la contratación temporal (contratos de obra para la ejecución de planes o programas públicos sin estabilidad financiera), en el ámbito de las entidades sin ánimo de lucro o de administraciones locales.

Ricard Esteban Legarreta
Profesor titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Autónoma de Barcelona.

Las líneas que siguen tienen por objeto el comentario de una línea jurisprudencial en fase de consolidación que aborda la cuestión de la utilización por parte de entidades sin ánimo de lucro o administraciones locales, de contratos de obra o servicio determinado para el reclutamiento de trabajadores asignados a la realización de planes o programas públicos, cuya financiación proviene de la administración estatal o autonómica. Se trata de una cuestión que puede tener repercusiones de importancia en la correcta gestión de la contratación del personal por parte de las esal.

Tradicionalmente, la utilización de contratos de obra o servicio determinado no había dado lugar a problema jurídico alguno, entendiéndose que desde la perspectiva de la administración local o de la entidad sin ánimo de lucro, la actividad –el plan o programa público contratado– no era indefinida, sino que dependía de la subvención de la administración pública financiadora; por lo general, la administración autonómica. Por ello, tras cada renovación anual del convenio entre administración autonómica, de un lado, y esal o administración local, de otro, se formalizaban los contratos por obra o servicio del personal asignado al plan o programa público; además, si el convenio entre entidades no se renovaba, la administración local o la esal podían extinguir esos contratos temporales.

El cambio en la situación de partida se produjo cuando, mediante la Ley 12/2001, se introduce una nueva causa de despido objetivo, integrada en la letra e] del artículo 52 del Estatuto de los Trabajadores (aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, en adelante ET). La nueva causa autorizaba a un específico tipo de “empresas” –administraciones locales o esal-- a extinguir contratos de trabajo cuando se constatase una situación de insuficiencia financiera –total o parcial– para mantener todos o parte de los contratos de trabajo vinculados a planes o programas públicos dependientes de financiación externa. Se trataba de una suerte de ampliación específica de la amortización individual del artículo 52 c] del Estatuto de los Trabajadores¹, es decir, de una extinción por causa económica en una circunstancia muy especial. Para que la causa extintiva pueda llevarse a cabo se exige que en un momento determinado se constate la insuficiencia (o inexistencia) de consignación presupuestaria vinculada a un plan o programa público, que impida el mantenimiento de los contratos de trabajo vinculados a ese programa o plan. Fundamentalmente, porque la esal o el ayuntamiento han perdido la subvención que venían recibiendo de la administración autonómica.

La aparición de la causa extintiva en la reforma laboral de 2001, fue interpretada por algunos autores como una llamada al uso de contratación indefinida por parte de administraciones locales y entidades sin ánimo de lucro; eso sí, sólo cuando se gestionasen planes o programas públicos, ya que el nuevo artículo 52 e] ET nada dice respecto a actividades, planes o programas de carácter privado, financiados de modo no permanente por cajas de ahorros u otras entidades privadas. Sin embargo, el carácter algo vago del mandato legal unido a las inercias en el uso de la contratación temporal, pueden haber llevado a mantener la utilización de la contratación por obra o servicio determinado para tales supuestos; de hecho, eso es lo que se deduce al menos de las dos sentencias en torno a las que gira el presente comentario.

¹El artículo 52 c] del Estatuto de los Trabajadores, regula el despido objetivo por causas económicas, técnicas, económicas organizativas o de producción, siempre que el número de despidos realizados esté por debajo de los umbrales cuantitativos previstos en el artículo 51 ET para el despido colectivo o “expediente de regulación de empleo”. De este modo, el despido del artículo 52 c] sería un despido genérico por causas económicas mientras que el del artículo 52 e] se ceñiría a una circunstancia muy concreta que es objeto de análisis en estas líneas.

Las sentencias del Tribunal Supremo de 25 de noviembre de 2002 (RJ 2003/1922) y de 31 de mayo de 2004 (RJ 4894), marcan el necesario cambio de pauta para la contratación de trabajadores asignados a planes o programas públicos, respectivamente, tanto en el supuesto de administraciones locales (un ayuntamiento) como en el caso de entidades privadas. Las dos sentencias reflejan sucintamente la siguiente doctrina:

A) De una parte, que el legislador ha querido, efectivamente, que las esal y las administraciones públicas locales asuman una mayor estabilidad laboral de los trabajadores asignados a la realización de planes o programas públicos –por ejemplo, la atención social a un determinado colectivo desfavorecido--, cuando este plan o programa cuente con financiación pública externa. De todo ello se deduce que los planes o programas públicos tienen una clara vocación de continuidad y eso debe traducirse en mayor fijeza de las plantillas asignadas a dichos planes o programas; ahora bien, es cierto que la esal o la administración local no va a tener garantizada la asignación de ese plan o servicio con carácter “eterno”, pero tal circunstancia no parece frenar al legislador. Antes al contrario, la Ley establece la obligación de fijeza facilitando, cuando sea necesario, una vía extintiva más barata que la ordinaria. Así lo subraya la sentencia del Tribunal Supremo de 25 de noviembre de 2002 (citada) al afirmar que *“del carácter anual del Plan no puede deducirse la temporalidad de la obra o servicio que aquél subvenciona, pues se trata de una concreción temporal que afecta exclusivamente a las subvenciones, no a los servicios básicos que las mismas financian”*.

B) El contrato de trabajo indefinido que se formalice se prolongará durante todos los años en que se vayan renovando los convenios entre la administración autonómica (financiadora) y la esal o administración local (ejecutoras de los programas). Por ello, en caso de incumplimiento del mandato de fijeza, si el trabajador se ha mantenido vinculado a la esal o al ayuntamiento mediante dos o más contratos por obra o servicio –uno por cada ejercicio–, en realidad se va a considerar todo el periodo como un contrato único, lo que va a repercutir en el coste de la indemnización a percibir por el trabajador en caso de extinción por insuficiencia de la consignación presupuestaria.

Reseñada la nueva obligación de contratar de modo indefinido, pasará a señalar cuales son los costes para las esal y administraciones locales cuando contraten de modo indefinido –siguiendo estrictamente el mandato del legislador, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Supremo– o bien cuando de modo irregular continúen utilizando contratación temporal por obra o servicio determinado.

A) Si el contrato de trabajo se ha formalizado de modo indefinido, el vínculo contractual se mantendrá mientras se vaya renovando anualmente la financiación para llevar a cabo el programa o plan. Ahora bien, cuando la financiación no se mantenga, la esal o el ayuntamiento podrán extinguir por la causa objetiva del artículo 52 e) ET mediante una indemnización equivalente a 20 días de salario por año trabajado, con un tope máximo, en todo caso, de 12 mensualidades². Además,

² No se oculta que en supuestos de despido objetivo –y en casi todos los despidos– es muy frecuente que con mayor o menor razón el trabajador impugne la decisión empresarial alegando su improcedencia para obtener una mejor indemnización. Lo típico en tales supuestos es que el trabajador obtenga, bajo la presión de la impugnación, alguna mejora de la indemnización legal en conciliación administrativa. Ahora bien, en el momento actual el contrato indefinido típico y generalizado, el denominado “contrato para el fomento de la contratación indefinida” (disposición adicional primera de la Ley 12/2001, de 9 de julio), prevé una indemnización máxima por despido objetivo improcedente de 33 días de salario por año trabajado, con un máximo legal de 24 mensualidades de salario. Es decir, el tope legal indemnizatorio de

dado que nos encontramos ante un despido por causas objetivas, la empresa estará obligada a preavisar el despido con un mes de antelación y, de no cumplir con el preaviso, indemnizar al trabajador con los días de salario equivalentes al preaviso incumplido.

B) Por lo contrario si se ha optado por utilizar contratos por obra o servicio determinado, nos encontramos ante un uso inadecuado de esta modalidad, por lo que caben, a su vez, dos posibilidades cuando la empleadora opte por extinguir el contrato de obra y no renovarlo al no contar con la subvención externa.

a) Si el trabajador opta por impugnar judicialmente la resolución del contrato de obra o servicio, el Juzgado asimilará la resolución a un despido improcedente, de modo que la entidad empleadora tendrá la opción de readmitir al trabajador como fijo, o indemnizarle con una suma equivalente a 45 días de salario por año trabajado, con una cuantía tope, en todo caso, de 42 mensualidades de salario. Como se ha apuntado anteriormente, la antigüedad se calculará considerando el conjunto de contratos de obra o servicio –por lo general anuales– que se hayan formalizado a lo largo de los años de prestación de servicios en el programa o plan.

Además, no hemos de olvidar que en este caso podría imponerse a la entidad una sanción de entre 300'52 y 3005'06 euros por una inadecuada utilización del contrato por obra o servicio determinado (arts 7.2 y 40 de la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social, aprobada mediante el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto). Sin embargo, ello es bastante inusual porque sería necesario que el trabajador denunciase a la entidad ante la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, lo que no suele suceder, o bien, que la Inspección detectase de oficio –por ejemplo, a partir de una visita-- esta irregularidad y levantase acta de infracción. Es importante puntualizar que las infracciones por inadecuada utilización de contratos temporales no son la prioridad de la Inspección de Trabajo y de levantarse acta de infracción, la sanción propuesta suele ser la mínima.

b) En fin, si el trabajador acepta la resolución del contrato de obra y servicio y no la impugna judicialmente, la entidad empleadora sólo estará obligada a abonarle una indemnización equivalente a 8 días de salario por año trabajado, ya que ésta es la indemnización prevista para los contratos temporales tras la reforma introducida en el 2001 (art. 49 ET), con la pretensión de encarecer el uso de algunas figuras contractuales. Obsérvese que para este caso la esal o el ayuntamiento deberían liquidar la indemnización a la finalización de cada contrato de obra o servicio, normalmente anuales, sin perjuicio de que se formalicen nuevos contratos de trabajo sin solución de continuidad, al renovarse la subvención que permite la pervivencia del plan o programa.

Tras este breve repaso del nuevo panorama en la utilización del contrato de obra o servicio vinculado a planes o programas públicos, cabe concluir que las esal deberán adaptarse a la nueva situación si no quieren ser objeto de demandas que darán lugar a indemnizaciones más costosas, posibles sanciones administrativas y, en fin, un peor clima laboral. Otra cosa es que la baja cuantía de las subvenciones recibidas permita a las esal imputar las indemnizaciones por despido objetivo a las cuantías recibidas para financiar el plan o programa público.

45 días de salario por año trabajado (vid más adelante) queda rebajado, disminuyéndose los riesgos empresariales.