

ACTUACIÓN PREVENTIVA EN MATERIA
DE CESIÓN ILEGAL DE TRABAJADORES

ACTUACIÓN PREVENTIVA EN MATERIA
DE CESIÓN ILEGAL DE TRABAJADORES

Inspección General de Servicios
Ayuntamiento de Madrid

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
MADRID, 2014

Colección: MONOGRAFÍAS

FICHA CATALOGRÁFICA DEL CENTRO
DE PUBLICACIONES DEL INAP

MADRID. Ayuntamiento

Actuación preventiva en materia de cesión ilegal de trabajadores / Inspección General de Servicios, Ayuntamiento de Madrid. – 1ª ed. – Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública, 2014. – 155 p. ; gráf. ; 24 cm. – (Monografías)

Bibliografía: p. 93-95. – Anexos
ISBN 978-84-7351-435-4 (formato papel). – ISBN 978-84-7351-436-1 (formato electrónico). – NIPO 635-14-071-5 (formato papel). – NIPO 635-14-072-0 (formato electrónico)

1. Madrid-Administración-Personal. I. Instituto Nacional de Administración Pública (España). II. Título. III. Serie

352(460.27 M.).08

Primera edición: Noviembre, 2014

Catálogo general de publicaciones oficiales:
<http://publicacionesoficiales.boe.es>

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal).

Edita:

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

www.inap.es

ISBN: 978-84-7351-435-4 (formato papel); 978-84-7351-436-1 (formato electrónico)

NIPO: 635-14-071-5 (formato papel); 635-14-072-0 (formato electrónico)

Depósito Legal: M-28744-2014

Preimpresión: Composiciones RALI, S.A.

Impresión: Ulzama

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública.

*A Fernando Bermejo Cabrero,
de quienes tuvimos la suerte de
conocerle, admirarle y aprender de él*

ÍNDICE

Abreviaturas	11
Presentación	13
Capítulo 1. Resumen ejecutivo	15
Capítulo 2. Introducción	27
Capítulo 3. Contexto	31
3. 1. Análisis del contexto socio-económico	31
3. 2. Análisis del contexto jurídico	32
3. 3. Análisis de las sentencias sobre cesión ilegal en el Ayuntamiento de Madrid	47
3. 4. Efectos de la cesión ilícita de trabajadores en la Administración	48
Capítulo 4. Objeto del estudio: misión y visión	53
Capítulo 5. Actuación preventiva en materia de cesión ilegal de trabajadores: análisis de los contratos de servicios	55
5. 1. Metodología y cronograma	55
5. 2. Fases de la actuación	57
5. 3. Obtención de datos básicos sobre los contratos de servicio en ejecución	57
5. 4. Identificación de los responsables de los contratos	57

ÍNDICE

5. 5.	Análisis previo de los contratos y selección de la muestra a evaluar mediante el test	58
5. 6.	Preparación y remisión del test de seguimiento preventivo .	59
5. 7.	Análisis de los tests recibidos	60
5. 8.	Selección de los contratos a auditar y auditorías realizadas . .	65
Capítulo 6.	Evaluación de las actuaciones realizadas y propuestas de mejora.	67
Capítulo 7.	Recomendaciones complementarias a la instrucción 9/2013	95
Capítulo 8.	Bibliografía	97
Capítulo 9.	Anexos	101

ABREVIATURAS

EBEP: Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

ET: Texto refundido del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo.

ETT: Empresas de trabajo temporal.

IGS: Inspección General de Servicios del Ayuntamiento de Madrid.

LETT: Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las Empresas de Trabajo Temporal.

LGSS: Texto refundido de la Ley General de Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio.

OOAA: Organismos autónomos

PCAP: Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.

PPT: Pliego de Prescripciones Técnicas.

SSTS: Sentencias del Tribunal Supremo.

STS: Sentencia del Tribunal Supremo.

STSJ: Sentencia del Tribunal Superior de Justicia.

TRLCSP: Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

PRESENTACIÓN

La disposición adicional primera del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, estableció en relación con los entes, organismos y entidades que forman parte del sector público, la obligación de dictar antes del 31 de diciembre de 2012 instrucciones que garantizaran la correcta ejecución de los servicios externos que hubiesen contratado. El objetivo pretendido era clarificar la relación entre los gestores de la Administración y el personal de la empresa contratada, evitando, en todo caso, actos que pudieran considerarse como determinantes para el reconocimiento de una relación laboral, sin perjuicio de las facultades que la legislación de contratos del sector público reconoce al órgano de contratación en orden a la ejecución de los contratos.

Con este fin, el 28 de diciembre de 2012 la Delegada del Área de Gobierno de Hacienda y Administración Pública del Ayuntamiento de Madrid dictó la Instrucción 5/2012, sobre servicios externos contratados por el Ayuntamiento de Madrid y los entes que conforman su sector público, que recoge diferentes medidas a observar en las diferentes fases de gestión de los contratos, desde su planteamiento y celebración hasta su ejecución, pasando por la redacción de pliegos de prescripciones técnicas y de cláusulas administrativas particulares.

La necesidad de avanzar en la concreción de los deberes y obligaciones que debe observar el personal al servicio de la Administración municipal para evitar situaciones que puedan derivar en una eventual resolución judicial que declare la existencia de una cesión ilegal de trabajadores, más concretamente durante la fase de ejecución de los contratos de servicios, condujo a la Inspección General de Servicios del Ayuntamiento de Madrid a iniciar los trabajos para elaborar una instrucción complementaria, con la colaboración directa de la Subdirección General de Régimen Jurídico de la Dirección General de Relaciones Laborales.

Tras los trabajos preparatorios en los que intervinieron diferentes órganos y unidades municipales, se aprobó por Decreto de 21 de octubre de 2013 de la Delegada del Área de Gobierno de Economía, Hacienda y Administración Pú-

blica, la Instrucción 9/2013 en materia de personal para la correcta gestión de los contratos de servicios a fin de evitar incurrir en supuestos de cesión ilegal de trabajadores. En la citada instrucción se recopilan una serie de mandatos específicos en materia de personal que deben tenerse en cuenta durante la fase de ejecución de los contratos de servicios, y se recuerda la responsabilidad disciplinaria y patrimonial en la que pueden incurrir los empleados públicos que, apartándose de lo dispuesto en la instrucción, contribuyan con su comportamiento a la generación de este resultado ilícito.

Al mismo tiempo, la instrucción encomienda a la Inspección General de Servicios la realización de cuantas actuaciones estime oportunas para su control y seguimiento. En cumplimiento de esta previsión, durante los últimos meses de 2013 y hasta mayo de 2014 se ha desarrollado en este ámbito una actuación tanto preventiva como de control, cuyos resultados han llevado a la elaboración del presente informe. En él, no solo se recoge una concreta metodología para el desarrollo de este tipo de intervención, sino que se enuncian interesantes propuestas para los responsables de los contratos de servicios de cara a la prevención de supuestos de cesión ilegal de trabajadores.

La actuación que ha dado lugar a este informe ha sido desarrollada por José Antonio Antona Montoro, Juan Carlos Pastor Rey de Viñas y Ángela Pérez Brunete, todos ellos personal adscrito a la Inspección General de Servicios del Ayuntamiento de Madrid, con el apoyo material en las tareas administrativas de Rosa María Arroyo Gil y Concha Lejo Ruiz. Agradecemos también la colaboración prestada por Domingo García Quiroga, Subdirector General de Régimen Jurídico de la Dirección General de Relaciones Laborales.

Queremos agradecer con estas palabras la confianza depositada por el Instituto Nacional de Administración Pública en el Ayuntamiento de Madrid al dar difusión al contenido de este informe, resultado de una experiencia pionera en el ámbito de nuestras Administraciones Públicas.

Francisca Segado Álvarez (Coordinadora General de Recursos Humanos)
y Joaquín Meseguer Yebra (Inspector General de Servicios).
Ayuntamiento de Madrid