

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 19 de marzo de 2020 (\*)

«Procedimiento prejudicial — Política social — Directiva 1999/70/CE — Acuerdo Marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el Trabajo de Duración Determinada — Cláusula 5 — Concepto de “sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada” — Incumplimiento por parte del empleador del plazo legal establecido para proveer definitivamente la plaza ocupada con carácter provisional por un empleado público con una relación de servicio de duración determinada — Prórroga implícita de año en año de la relación de servicio — Ocupación de la misma plaza por un empleado público con una relación de servicio de duración determinada en el marco de dos nombramientos consecutivos — Concepto de “razones objetivas” que justifican la renovación de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada — Cumplimiento de las causas de nombramiento previstas por la normativa nacional — Examen concreto que pone de manifiesto que la renovación de las sucesivas relaciones de servicio de duración determinada tiene por objeto atender necesidades permanentes y estables del empleador en materia de personal — Medidas para prevenir y, en su caso, sancionar los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada — Procesos selectivos destinados a proveer definitivamente las plazas ocupadas con carácter provisional por empleados públicos con una relación de servicio de duración determinada — Transformación de los empleados públicos con una relación de servicio de duración determinada en “indefinidos no fijos” — Concesión al empleado público de una indemnización equivalente a la abonada en caso de despido improcedente — Aplicabilidad del Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada a pesar de que el empleado público ha consentido las renovaciones sucesivas de la relación de servicio de duración determinada — Cláusula 5, apartado 1 — Inexistencia de obligación de los tribunales nacionales de dejar sin aplicación una normativa nacional no conforme»

En los asuntos acumulados C-103/18 y C-429/18,

que tienen por objeto sendas peticiones de decisión prejudicial planteadas, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Juzgado Contencioso-Administrativo n.º 8 de Madrid y el Juzgado Contencioso-Administrativo n.º 14 de Madrid, mediante autos de 30 de enero y 8 de junio de 2018, recibidos en el Tribunal de Justicia el 13 de febrero y el 28 de junio de 2018, respectivamente, en los procedimientos entre

**Domingo Sánchez Ruiz (C-103/18),**

**Berta Fernández Álvarez y otras (C-429/18)**

y

**Comunidad de Madrid (Servicio Madrileño de Salud),**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. A. Arabadjiev (Ponente), Presidente de Sala, y los Sres. P. G. Xuereb, T. von Danwitz, N. Piçarra y A. Kumin, Jueces;

Abogada General: Sra. J. Kokott;

Secretaria: Sra. L. Carrasco Marco, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 15 de mayo de 2019;

habiendo considerado las observaciones presentadas:

- en nombre del Sr. Sánchez Ruiz, por el Sr. J. M. Ruiz de la Cuesta Vacas, procurador de los tribunales, y el Sr. F. J. Araúz de Robles Dávila, abogado;
- en nombre de la Sra. Fernández Álvarez y otras, por el Sr. F. J. Araúz de Robles Dávila, abogado;
- en nombre de la Comunidad de Madrid (Servicio Madrileño de Salud), por los Sres. L. J. García Redondo y A. Serrano Patiño, letrados;
- en nombre del Gobierno español, inicialmente por el Sr. S. Jiménez García y la Sra. A. Gavela Llopis, posteriormente por el Sr. Jiménez García, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. N. Ruiz García, M. van Beek y J. Rius, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones de la Abogada General, presentadas en audiencia pública el 17 de octubre de 2019;

dicta la siguiente

### **Sentencia**

- 1 Las peticiones de decisión prejudicial tienen por objeto la interpretación del artículo 2, párrafo primero, de la 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 1999, L 175, p. 43), y de la cláusula 5 del Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada, celebrado el 18 de marzo de 1999 (en lo sucesivo, «Acuerdo Marco»), que figura en el anexo de dicha Directiva.
- 2 Estas peticiones se han presentado en el marco de dos litigios entre empleados públicos de la Comunidad de Madrid (Servicio Madrileño de Salud) (en lo sucesivo, «Comunidad de Madrid»), a saber, en el asunto C-103/18, el Sr. Domingo Sánchez Ruiz y, en el asunto C-429/18, la Sra. Berta Fernández Álvarez y otras cuatro empleadas públicas (en lo sucesivo, «Sra. Fernández Álvarez y otras»), y la Comunidad de Madrid en relación con el reconocimiento a estas personas de la condición de personal estatutario fijo, o, con carácter subsidiario, de la condición de empleados públicos con un estatuto comparable al de ese personal, bajo los principios de permanencia e inamovilidad.

### **Marco jurídico**

#### ***Derecho de la Unión***

- 3 Se desprende del considerando 17 de la Directiva 1999/70 que, «en lo referente a los términos empleados en el Acuerdo marco, no definidos en el mismo de manera específica, [esta] Directiva permite que sean los Estados miembros quienes definan dichos términos en conformidad con el derecho y las prácticas nacionales, como ocurre con otras directivas adoptadas en el ámbito social que emplean términos similares, a condición de que dichas definiciones respeten el contenido del Acuerdo marco».
- 4 Con arreglo al artículo 1 de la Directiva 1999/70, esta tiene por objeto «aplicar el [Acuerdo Marco], celebrado [...] entre las organizaciones interprofesionales de carácter general [UNICE (Unión de Confederaciones Industriales y Empresariales de Europa), CEEP (Centro Europeo de la Empresa Pública) y CES (Confederación Europea de Sindicatos)]».
- 5 El artículo 2, párrafo primero, de dicha Directiva establece:

«Los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva [y deberán adoptar] todas las

disposiciones necesarias para poder garantizar en todo momento los resultados fijados por la presente Directiva. [...]»

6 A tenor de la cláusula 1 del Acuerdo Marco, este tiene por objeto, por un lado, mejorar la calidad del trabajo de duración determinada garantizando el respeto al principio de no discriminación y, por otro lado, establecer un marco para evitar los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada.

7 La cláusula 5 del Acuerdo Marco, titulada «Medidas destinadas a evitar la utilización abusiva», dispone:

«1. A efectos de prevenir los abusos como consecuencia de la utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada los Estados miembros, previa consulta con los interlocutores sociales y conforme a la legislación, los acuerdos colectivos y las prácticas nacionales, y/o los interlocutores sociales, cuando no existan medidas legales equivalentes para prevenir los abusos, introducirán de forma que se tengan en cuenta las necesidades de los distintos sectores y/o categorías de trabajadores, 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.

2. Los Estados miembros, previa consulta a los interlocutores sociales, y/o los interlocutores sociales, cuando resulte [...] necesario, determinarán en qué condiciones los contratos de trabajo o relaciones laborales de duración determinada:

- a) se considerarán “sucesivos”;
- b) se considerarán celebrados por tiempo indefinido.»

### ***Derecho español***

8 El artículo 8 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud (BOE n.º 301, de 17 de diciembre de 2003, p. 44742), en su versión aplicable en la fecha de los hechos de los litigios principales (en lo sucesivo, «Estatuto Marco»), define al «personal estatutario fijo» como «el que, una vez superado el correspondiente proceso selectivo, obtiene un nombramiento para el desempeño con carácter permanente de las funciones que de tal nombramiento se deriven».

9 El artículo 9 del Estatuto Marco dispone:

«1. Por razones de necesidad, de urgencia o para el desarrollo de programas de carácter temporal, coyuntural o extraordinario, los servicios de salud podrán nombrar personal estatutario temporal.

Los nombramientos de personal estatutario temporal podrán ser de interinidad, de carácter eventual o de sustitución.

2. El nombramiento de carácter interino se expedirá para el desempeño de una plaza vacante de los centros o servicios de salud, cuando sea necesario atender las correspondientes funciones.

Se acordará el cese del personal estatutario interino cuando se incorpore personal fijo, por el procedimiento legal o reglamentariamente establecido, a la plaza que desempeñe, así como cuando dicha plaza resulte amortizada.

3. El nombramiento de carácter eventual se expedirá en los siguientes supuestos:

- a) Cuando se trate de la prestación de servicios determinados de naturaleza temporal, coyuntural o extraordinaria.
- b) Cuando sea necesario para garantizar el funcionamiento permanente y continuado de los centros sanitarios.
- c) Para la prestación de servicios complementarios de una reducción de jornada ordinaria.

Se acordará el cese del personal estatutario eventual cuando se produzca la causa o venza el plazo que expresamente se determine en su nombramiento, así como cuando se supriman las funciones que en su día lo motivaron.

Si se realizaran más de dos nombramientos para la prestación de los mismos servicios por un período acumulado de 12 o más meses en un período de dos años, procederá el estudio de las causas que lo motivaron, para valorar, en su caso, si procede la creación de una plaza estructural en la plantilla del centro.

4. El nombramiento de sustitución se expedirá cuando resulte necesario atender las funciones de personal fijo o temporal, durante los períodos de vacaciones, permisos y demás ausencias de carácter temporal que comporten la reserva de la plaza.

Se acordará el cese del personal estatutario sustituto cuando se reincorpore la persona a la que sustituya, así como cuando esta pierda su derecho a la reincorporación a la misma plaza o función.

[...]»

- 10 El artículo 10 de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, cuyo texto refundido fue aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (BOE n.º 261, de 31 de octubre de 2015, p. 103105; en lo sucesivo, «Estatuto Básico del Empleado Público»), establece:

«1. Son funcionarios interinos los que, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera, cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias:

- a) La existencia de plazas vacantes cuando no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera.

[...]

4. En el supuesto previsto en la letra a) del apartado 1 de este artículo, las plazas vacantes desempeñadas por funcionarios interinos deberán incluirse en la oferta de empleo correspondiente al ejercicio en que se produce su nombramiento y, si no fuera posible, en la siguiente, salvo que se decida su amortización.

[...]»

- 11 El artículo 70, apartado 1, del Estatuto Básico del Empleado Público dispone:

«Las necesidades de recursos humanos, con asignación presupuestaria, que deban proveerse mediante la incorporación de personal de nuevo ingreso serán objeto de la Oferta de empleo público, o a través de otro instrumento similar de gestión de la provisión de las necesidades de personal, lo que comportará la obligación de convocar los correspondientes procesos selectivos para las plazas comprometidas y hasta un diez por cien adicional, fijando el plazo máximo para la convocatoria de los mismos. En todo caso, la ejecución de la oferta de empleo público o instrumento similar deberá desarrollarse dentro del plazo improrrogable de tres años.»

- 12 En virtud de la disposición transitoria cuarta del Estatuto Básico del Empleado Público:

«1. Las Administraciones Públicas podrán efectuar convocatorias de consolidación de empleo a puestos o plazas de carácter estructural correspondientes a sus distintos cuerpos, escalas o categorías,

que estén dotados presupuestariamente y se encuentren desempeñados interina o temporalmente con anterioridad a 1 de enero de 2005.

[...]

3. El contenido de las pruebas guardará relación con los procedimientos, tareas y funciones habituales de los puestos objeto de cada convocatoria. En la fase de concurso podrá valorarse, entre otros méritos, el tiempo de servicios prestados en las Administraciones Públicas y la experiencia en los puestos de trabajo objeto de la convocatoria.

[...]»

## **Litigios principales y cuestiones prejudiciales**

### ***Asunto C-103/18***

- 13 El 2 de noviembre de 1999, la Comunidad de Madrid nombró al Sr. Sánchez Ruiz personal estatutario temporal interino en un puesto de la categoría «Grupo Técnico Función Administrativa», con el fin de desempeñar funciones de informático en el servicio de salud de dicha Comunidad.
- 14 Debido a la supresión de esta categoría de personal en el contexto de una reforma legislativa, el Sr. Sánchez Ruiz fue cesado el 28 de diciembre de 2011. Ese mismo día fue nombrado personal estatutario temporal interino en un puesto perteneciente a una nueva categoría, denominada «personal estatutario del ámbito de las tecnologías de la información y las comunicaciones», para seguir ejerciendo funciones de informático dentro del mismo servicio. El interesado no impugnó el cese de su primer nombramiento ni su segundo nombramiento.
- 15 El nombramiento de 2 de noviembre de 1999 y el de 28 de diciembre de 2011 precisaban que el Sr. Sánchez Ruiz había sido nombrado personal estatutario interino para ocupar un puesto vacante, que el puesto así ocupado lo sería hasta que fuera amortizado o cubierto por reingreso y que tales nombramientos no conferían al interesado el derecho a acceder a la propiedad de dicho puesto, sea cual fuere el tiempo que durase esa situación.
- 16 A lo largo de su relación de servicio con la Comunidad de Madrid, el Sr. Sánchez Ruiz ha ocupado el mismo puesto y desempeñado las mismas funciones de forma constante y continuada. No concurrió al único proceso selectivo organizado para su especialidad entre los años 1999 y 2015 para acceder a la condición de personal estatutario fijo.
- 17 El 21 de diciembre de 2016, el Sr. Sánchez Ruiz solicitó a la Comunidad de Madrid que se le reconociera la condición de personal estatutario fijo o, con carácter subsidiario, de empleado público con un estatuto similar, bajo los principios de permanencia e inamovilidad, alegando que era víctima de un comportamiento abusivo por parte de su empleador, derivado de la utilización por parte de este de sucesivas relaciones laborales de duración determinada, en el sentido de la cláusula 5, apartado 1, del Acuerdo Marco.
- 18 La Comunidad de Madrid denegó su solicitud, al considerar que tal abuso presupone la existencia de sucesivas relaciones laborales de duración determinada y que, en el caso del Sr. Sánchez Ruiz, se trataba de una misma relación de servicio de duración determinada, dado que su segundo nombramiento se produjo debido a una reforma legislativa de las categorías de personal. La Comunidad de Madrid estimó además que el acceso a la condición de personal estatutario fijo está reservado, en principio, a las personas que hayan superado un proceso selectivo. En consecuencia, conforme al Derecho español, no es posible que un miembro del personal estatutario temporal sea nombrado personal estatutario fijo al margen de un proceso de este tipo. A lo sumo, un miembro del personal estatutario temporal puede ser convertido en «miembro del personal indefinido no fijo» para un puesto hasta que este sea amortizado o adjudicado a un miembro del personal estatutario fijo. La Comunidad de Madrid añadió que el Sr. Sánchez Ruiz no podía alegar válidamente una conducta abusiva por parte de su empleador, ya que no había impugnado ni la supresión de su puesto, ni su nombramiento para un nuevo puesto, ni la publicación de la convocatoria del proceso selectivo.

- 19 El Sr. Sánchez Ruiz interpuso un recurso contra la resolución denegatoria de su solicitud ante el juzgado remitente, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 8 de Madrid.
- 20 Toda vez que considera que la cláusula 5, apartado 1, del Acuerdo Marco se refiere únicamente a la utilización de «sucesivos» contratos o relaciones laborales de duración determinada, dicho juzgado se pregunta, en primer lugar, si la situación del Sr. Sánchez Ruiz se caracteriza por la existencia de una única relación de servicio de duración determinada o, como sostuvo ante él el interesado, de dos relaciones de servicio de este tipo.
- 21 A este respecto, el juzgado remitente indica que el interesado fue nombrado por las causas previstas en el artículo 9, apartado 1, del Estatuto Marco y que su empleador incumplió las obligaciones, derivadas de los artículos 10 y 70 del Estatuto Básico del Empleado Público, de incluir la plaza que el Sr. Sánchez Ruiz ocupa provisionalmente en la oferta de empleo público correspondiente al año en el que se produjo su nombramiento o al año siguiente o, en cualquier caso, a más tardar en los tres años siguientes a dicha fecha, lo que tuvo como resultado que ha ocupado esa plaza provisionalmente durante 17 años. En opinión del juzgado remitente, de ello resulta que puede considerarse que la relación de servicio del Sr. Sánchez Ruiz ha sido prorrogada implícitamente de año en año, aun cuando tenga la apariencia de una única relación de servicio.
- 22 En segundo lugar, el juzgado remitente se pregunta si el hecho de que el Sr. Sánchez Ruiz haya consentido esta situación, en la medida en que no impugnó la legalidad de su segundo nombramiento ni, de manera más general, de su situación, puede validar el comportamiento de la Comunidad de Madrid, en caso de que resulte que dicho comportamiento es contrario al Acuerdo Marco, privando así al interesado de los derechos que le confiere dicho Acuerdo. A este respecto, ese juzgado señala que el Sr. Sánchez Ruiz se encuentra en una situación estable, a la que puede poner fin solicitando la publicación de la convocatoria para proveer plaza vacante o presentándose a un proceso selectivo para obtener la condición de personal estatutario fijo.
- 23 En tercer lugar, el citado juzgado señala que, según la jurisprudencia del Tribunal Supremo, es posible renovar nombramientos o relaciones laborales de duración determinada siempre que tal renovación responda a las causas de nombramiento enumeradas en el artículo 9, apartado 1, del Estatuto Marco. Dado que el sector público se caracteriza por la necesidad de prestar los servicios esenciales para el buen funcionamiento de la sociedad, los requisitos previstos en dicha disposición se cumplen de oficio y nunca es posible concluir que exista un comportamiento abusivo como consecuencia de la utilización de tales nombramientos o relaciones laborales.
- 24 Ahora bien, según el juzgado remitente, el sector público de la salud español se caracteriza, desde hace mucho tiempo, por la desnaturalización de las relaciones de servicio de duración determinada. Los empleados públicos con relaciones de servicio de duración determinada encadenan varias relaciones de servicio, trabajando todos o casi todos los días del año durante varios años, ya que la causa de su nombramiento se cumple siempre. Estos empleados ejercen las mismas funciones que el personal estatutario fijo. De este modo, cubren en realidad necesidades permanentes de personal. Por lo tanto, en esta rama del sector público español existe un problema estructural que se traduce en un elevado porcentaje de empleados públicos temporales, cuya contribución es esencial para el buen funcionamiento de dicho sector, así como en la inexistencia de límites máximos al número de sucesivas relaciones de servicio de duración determinada y en el incumplimiento de la obligación legal de proveer las plazas ocupadas temporalmente por dicho personal mediante el nombramiento de empleados públicos con relaciones de servicio de duración indefinida. El juzgado remitente indica que, aproximadamente el 75 % de los empleados de la categoría profesional del Sr. Sánchez Ruiz trabajan en el marco de relaciones de servicio de duración determinada.
- 25 A este respecto, el juzgado remitente considera que, para poder concluir que existe una «razón objetiva», en el sentido de la cláusula 5, apartado 1, letra a), del Acuerdo Marco, que justifique la renovación de tales relaciones de servicio, la utilización de estas no solo debe respetar las causas de nombramiento previstas en el artículo 9, apartado 1, del Estatuto Marco, sino también ser puntual, circunstancial y esporádica.

- 26 En cuarto lugar, el juzgado remitente se pregunta si en Derecho español existen medidas capaces de prevenir y, en su caso, sancionar los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada.
- 27 A este respecto, dicho juzgado precisa que en Derecho español no existen límites al número de nombramientos como personal estatutario temporal. Además, en caso de que el empleador público incumpla las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 10 y 70 del Estatuto Básico del Empleado Público, no es posible someterlo a las medidas aplicables a un empleador privado. La normativa y la jurisprudencia nacionales aplicables se oponen a la adquisición del estatuto de personal estatutario fijo por vías distintas de la superación de un proceso selectivo.
- 28 El juzgado remitente aclara que la posibilidad de transformar al personal estatutario temporal en personal indefinido no fijo, que resulta de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, no es una medida satisfactoria para luchar contra el abuso resultante de la utilización de sucesivas relaciones de servicio de duración determinada, ya que es posible amortizar la plaza ocupada por el empleado afectado o cesarlo si dicha plaza se adjudica a un miembro del personal estatutario fijo.
- 29 Dicho juzgado añade que la posibilidad de que la Administración pública consolide mediante procesos selectivos el empleo de funcionarios interinos o de personal temporal, prevista en la disposición transitoria cuarta del Estatuto Básico del Empleado Público, es la única medida que permite luchar contra la utilización abusiva de sucesivas relaciones de servicio de duración determinada. Sin embargo, esta medida está concebida como una mera facultad del empleador público y depende únicamente de su voluntad.
- 30 En quinto lugar, según el juzgado remitente, en este litigio principal se trata de resoluciones administrativas firmes, como nombramientos, ceses y convocatorias de proceso selectivo, y de sentencias firmes dictadas por órganos jurisdiccionales que se pronuncian en primera y última instancia. La firmeza de estas resoluciones y sentencias dificulta que los empleados públicos con relaciones de servicio de duración determinada denuncien las irregularidades cometidas por la Administración y, por tanto, que se logren los objetivos perseguidos por la Directiva 1999/70. Por lo tanto, se plantea si, en las circunstancias de este litigio principal, el Derecho de la Unión exige revisar sentencias o actos administrativos firmes.
- 31 En estas circunstancias, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 8 de Madrid decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) Una situación como la que se describe en el presente supuesto (en que el empleador público incumple los límites temporales que la norma le exige y con ello permite la sucesión de contratos temporales, o mantiene la temporalidad modificando el tipo de nombramiento de eventual a interino o de sustitución) ¿puede entenderse como una utilización sucesiva de nombramientos abusiva y por tanto considerarse situación descrita en la cláusula 5.ª del Acuerdo Marco anexo a la Directiva [1999/70]?
  - 2) ¿Lo dispuesto en el Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada, que figura en el anexo a la Directiva 1999/70, en relación con el principio de efectividad, debe interpretarse en el sentido de que se opone a normas procesales nacionales que [...] exigen al trabajador en régimen de temporalidad una conducta activa de impugnación o recurso (de todos los sucesivos nombramientos y ceses) para con ello y solo así, estar amparado por la Directiva Comunitaria, y reclamar los derechos que le confiere el ordenamiento jurídico de la Unión?
  - 3) En la consideración de que en el sector público y en el ejercicio de servicios esenciales, la necesidad de cubrir vacantes, enfermedades, vacaciones [...] en esencia es “permanente”, y haciéndose necesario delimitar el concepto de “causa objetiva”, que justificaría la contratación temporal:
    - a) ¿Se puede entender que sería contraria a la Directiva [1999/70] (cláusula 5.ª, 1, a), y por tanto no existir causa objetiva cuando el trabajador temporal encadena, sin solución de continuidad, sucesivos contratos de interinidad, trabajando todos o casi todos los días del año, con nombramientos/llamamientos consecutivos y sucesivos, que se dilatan, con plena

estabilidad, en el transcurso de los años, eso sí, siempre cumpliéndose la causa para la que fue llamado?

- b) ¿Se debe entender por necesidad permanente y no temporal y por tanto no amparada como “razón objetiva” contenida en la cláusula 5.<sup>a</sup>, 1, a), partiendo tanto de los parámetros descritos, es decir, de la existencia de innumerables nombramientos y llamamientos que se dilatan durante años, como de la existencia de defecto estructural, defecto que se plasmaría en el porcentaje de interinidad en el sector de que se trate, [y/o en] que estas necesidades siempre y como norma se cubren con trabajadores temporales, convirtiéndose de forma estable en pieza esencial en el desenvolvimiento del servicio público?
- c) [¿]O podemos entender que en esencia solo debemos, para fijar cuál es el límite consentido de temporalidad, acudir a la literalidad de la norma que ampara el uso de estos trabajadores temporales, cuando dice que podrán nombrarse por razones de necesidad, de urgencia o para el desarrollo de programas de carácter temporal, coyuntural o extraordinario, en definitiva, su uso, para que se entienda causa objetiva, debe responder a estas circunstancias de excepcionalidad, dejando de serlo y por tanto existiendo abuso cuando su uso deja de ser puntual, ocasional o circunstancial[?]
- 4) ¿Es conforme con el Acuerdo Marco anexo a la Directiva [1999/70] entender como causa objetiva para la contratación y renovación sucesiva de los informáticos estatutarios temporales, razones de necesidad, de urgencia [o] para el desarrollo de programas de carácter temporal, coyuntural o extraordinario, cuando estos empleados públicos desempeñan de forma permanente y estable funciones ordinarias propias de los empleados estatutarios fijos, sin que la Administración empleadora establezca límites máximos en estos nombramientos, ni cumpla las obligaciones legales para proveer estas plazas y estas necesidades con funcionarios fijos, ni se establezca ninguna medida equivalente para prevenir y evitar el abuso en la relación temporal sucesiva, perpetuándose los servicios prestados por los empleados informáticos estatutarios temporales por plazos, en el supuesto presente de 17 años de servicios continuados?
- 5) ¿Lo dispuesto en el Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada, que figura en el anexo a la Directiva 1999/70, y la interpretación que de la misma realiza el TJUE, es compatible con la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo, en cuanto fija sin atender a más parámetros la existencia de causa objetiva en el respeto a la causa de nombramiento, en el propio límite temporal del mismo, o determina la imposibilidad de término de comparación con el funcionario de carrera, atendiendo al diferente régimen jurídico, sistema de acceso, o la propia permanencia en las funciones de los funcionarios de carrera y temporales en los interinos?
- 6) Constatado por el juez nacional el abuso en la contratación sucesiva del empleado público estatutario temporal interino al servicio de SERMAS, que es destinado a cubrir necesidades permanentes y estructurales de la prestación de servicios de los empleados estatutarios fijos, al no existir medida efectiva alguna en el ordenamiento jurídico interno para sancionar tal abuso y eliminar las consecuencias de la infracción de la norma comunitaria, ¿la cláusula 5 del Acuerdo Marco anexo a la Directiva [1999/70] debe ser interpretada en el sentido de que obliga al juez nacional a adoptar medidas efectivas y disuasorias que garanticen el efecto útil del Acuerdo Marco y, por lo tanto, a sancionar dicho abuso y eliminar las consecuencias de la infracción de dicha norma europea, dejando inaplicada la norma interna que lo impida?

Si la respuesta fuera positiva, y como declara, en [el] apartado 41, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su sentencia de 14 de septiembre de 2016, [Martínez Andrés y Castrejana López, C-184/15 y C-197/15, EU:C:2016:680]:

¿Sería acorde con los objetivos perseguidos por la Directiva [1999/70], como medida para prevenir y sancionar el abuso en la relación temporal sucesiva y eliminar la consecuencia de la infracción del Derecho de la Unión, la transformación de la relación estatutaria temporal interina/eventual/sustituto, en una relación estatutaria estable, ya sea desde la denominación de empleado público fijo o indefinido, con la misma estabilidad en el empleo que los empleados estatutarios fijos comparables?

- 7) En el caso de abuso en la relación temporal sucesiva, la conversión de la relación estatutaria temporal interina en una relación indefinida o fija, la misma ¿puede entenderse que solo cumple con los objetivos de la Directiva [1999/70] y su Acuerdo Marco cuando el empleado estatutario temporal que ha sufrido el abuso goza de las mismas e idénticas condiciones de trabajo con respecto al personal estatutario fijo (en materia de protección social, promoción profesional, provisión de vacantes, formación profesional, excedencias, situaciones administrativas, licencias y permisos, derechos pasivos, y cese en los puestos de trabajo, así [como] participación en los concursos convocados para la provisión de vacantes y la promoción profesional) bajo los principios de permanencia e inamovilidad, con todos los derechos y obligaciones inherentes, en régimen de igualdad con los informáticos estatutarios fijos?
- 8) ¿El Derecho comunitario obliga a revisar sentencias judiciales/actos administrativos firmes en estas circunstancias que se describen, cuando se dan las cuatro condiciones exigidas en [la sentencia de 13 de enero de 2004, Kühne & Heitz, C-453/00, EU:C:2004:17]: 1) En el Derecho nacional español, la Administración y los Tribunales disponen de la posibilidad de revisión, pero con las restricciones advertidas que hacen muy dificultoso o imposible lograrlo[;] 2) Las resoluciones controvertidas han adquirido firmeza a raíz de una sentencia de un órgano jurisdiccional nacional que resuelve en última/única instancia; 3) Dicha sentencia está basada en una interpretación del Derecho comunitario no acorde con la jurisprudencia del TJUE, y se ha adoptado sin someter previamente una cuestión prejudicial al TJUE; y [4]) El interesado se ha dirigido al órgano administrativo inmediatamente después de haber tenido conocimiento de dicha jurisprudencia[?]
- 9) ¿Los jueces nacionales, como jueces europeos que deben garantizar el pleno efecto del Derecho de la Unión en los Estados miembros, pueden y deben exigir, y condenar a la autoridad administrativa interna de los Estados miembros a que —dentro de sus competencias respectivas— adopten las disposiciones pertinentes para eliminar las normas internas incompatibles con el Derecho de la Unión, en general, y con la Directiva [1999/70], y su Acuerdo Marco, en particular?»

### *Asunto C-429/18*

- 32 La Sra. Fernández Álvarez y otras trabajan para el Servicio de Salud de la Comunidad de Madrid, desde hace 12 a 17 años, según el caso, como personal estatutario temporal. Ejercen las funciones de odontólogo y fueron objeto de entre 82 y 227 nombramientos sucesivos, también según el caso.
- 33 La Comunidad de Madrid no incluyó las plazas ocupadas provisionalmente por la Sra. Fernández Álvarez y otras en las ofertas de empleo público correspondientes a los años en los que se produjeron sus respectivos nombramientos o durante los años siguientes o, en cualquier caso, a más tardar en los tres años siguientes, como exigen los artículos 10 y 70 del Estatuto Básico del Empleado Público. Durante los quince años anteriores al auto de remisión solo se convocó un proceso selectivo para la categoría profesional de odontólogo, concretamente en 2015.
- 34 El 22 de julio de 2016, la Sra. Fernández Álvarez y otras solicitaron a la Comunidad de Madrid el reconocimiento de su condición de miembros del personal estatutario fijo o, con carácter subsidiario, de empleados públicos con un estatuto similar, bajo los principios de permanencia e inamovilidad, alegando que su situación era contraria a lo dispuesto en el Acuerdo Marco.
- 35 El 26 de agosto de 2016, la Comunidad de Madrid denegó su solicitud. El 23 de noviembre de 2016, desestimó el recurso de reposición que las solicitantes habían interpuesto contra la resolución de 26 de agosto de 2016.
- 36 La Sra. Fernández Álvarez y otras interpusieron un recurso contra esta resolución desestimatoria ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 14 de Madrid. En apoyo de su recurso alegan que su empleador utiliza de modo abusivo relaciones de servicio de duración determinada, a fin de satisfacer necesidades permanentes y estructurales, y las renueva sin que exista razón objetiva.
- 37 El juzgado remitente señala que es indiscutible que la Sra. Fernández Álvarez y otras han sido nombradas en el marco de sucesivas relaciones de servicio de diversa naturaleza y que las funciones

que desempeñan en este marco son idénticas a las del personal estatutario fijo. Además, aun cuando estas relaciones de servicio se iniciaran por las causas previstas en el artículo 9, apartado 1, del Estatuto Marco, los nombramientos de la Sra. Fernández Álvarez y otras tienen por objeto cubrir necesidades permanentes y estables de la Comunidad de Madrid en materia de personal, ya que paliar el déficit estructural de odontólogos que tienen la condición de personal estatutario fijo. Solo el 38,77 % de los empleados de la categoría profesional de odontólogo forman parte del personal estatutario fijo.

38 Dicho juzgado se pregunta sobre la existencia en Derecho español de medidas que puedan prevenir y, en su caso, sancionar los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada. Se plantea, en particular, si, en la situación de la Sra. Fernández Álvarez y otras, la organización de un proceso selectivo y la concesión de una indemnización equivalente a la abonada en caso de despido improcedente pueden constituir tales medidas. A este respecto, el juzgado remitente señala que el carácter efectivo y disuasorio de la organización de un proceso selectivo es dudoso, ya que ello no tendría ningún efecto negativo para el empleador público que comete el abuso. En cambio, la concesión de una indemnización equivalente a la abonada en caso de despido improcedente responde a las exigencias de proporcionalidad y de efectividad y tendría un efecto disuasorio.

39 En estas circunstancias, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 14 de Madrid decidió suspender el procedimiento y plantear las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿Es conforme la interpretación que se realiza, por parte de esta juzgadora, del Acuerdo Marco anexo a la Directiva [1999/70], y entender que en la contratación temporal de [la Sra. Fernández Álvarez y otras] existe abuso en cuanto el empleador público utiliza distintas formas de contratación, todas ellas temporales, para el desempeño, de forma permanente y estable, de funciones ordinarias propias de los empleados estatutarios fijos; cubrir defectos estructurales y necesidades que, de hecho, no tienen carácter provisional, sino permanente y estable. Es por ello que esta contratación temporal descrita no está justificada en el sentido de la cláusula 5, apartado 1, letra a), del Acuerdo Marco, como causa objetiva, en la medida en la que tal utilización de contratos de duración determinada se opone directamente al párrafo segundo del preámbulo del Acuerdo Marco y [a] los puntos 6 y 8 de las consideraciones generales de dicho Acuerdo, no dándose las circunstancias que justificarían estos contratos de trabajo de duración determinada?
- 2) ¿Es conforme la interpretación que se realiza, por parte de esta juzgadora, del Acuerdo Marco anexo a la Directiva [1999/70] y en su aplicación entender que la convocatoria de un proceso selectivo convencional con las características descritas no es medida equivalente, ni puede ser considerada como sanción, en cuanto no es proporcional al abuso cometido, cuya consecuencia es el cese del trabajador temporal, con incumplimiento de los objetivos de la Directiva y perpetuándose la situación desfavorable de los empleados estatutarios temporales, ni puede ser considerada como medida efectiva en cuanto al empleador no le genera perjuicio alguno, ni cumple función alguna disuasoria, y por ello no se adecúa al artículo 2, párrafo primero, de [esta Directiva] en cuanto no garantiza por el Estado español los resultados fijados en la Directiva?
- 3) ¿Es conforme la interpretación que se realiza, por parte de esta juzgadora, del artículo 2, párrafo primero, de la Directiva 1999/70 y de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea [de 14 de septiembre de 2016, Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679], al en su aplicación entender que no es medida sancionadora adecuada para sancionar el abuso en la temporalidad sucesiva la convocatoria de un proceso selectivo de libre concurrencia, al no existir en la normativa española mecanismo de sanción efectivo y disuasorio que ponga fin al abuso en el nombramiento del personal estatutario temporal, y no permite proveer estos puestos estructurales creados con el personal que fue objeto de abuso, de modo que la situación de precariedad de estos trabajadores perdura?
- 4) ¿Es conforme la interpretación que se realiza, por parte de esta juzgadora, que la conversión del trabajador temporal objeto de abuso en “indefinido no fijo” no es sanción eficaz en cuanto el trabajador así calificado puede ser cesado, ya sea porque se cubra su puesto en proceso selectivo o sea amortizada la plaza, y por ello no es conforme con el Acuerdo Marco para prevenir la

utilización abusiva de los contratos de trabajo de duración determinada al no cumplirse el artículo 2, párrafo primero, de la Directiva 1999/70 en cuanto no garantiza por el Estado español los resultados fijados en la misma?

Ante esta situación se hace necesario reiterar en este supuesto que se describe las siguientes preguntas, contenidas en la cuestión prejudicial planteada [...] [por] el [Juzgado de lo Contencioso-Administrativo] n.º 8 de Madrid [asunto C-103/18]:

- 5) Constatado por el juez nacional el abuso en la contratación sucesiva del empleado público estatutario temporal interino al servicio de SERMAS, que es destinado a cubrir necesidades permanentes y estructurales de la prestación de servicios de los empleados estatutarios fijos, al no existir medida sancionadora efectiva ni disuasoria alguna en el ordenamiento jurídico interno para sancionar tal abuso y eliminar las consecuencias de la infracción de la norma comunitaria, ¿la cláusula 5 del Acuerdo Marco anexo a la Directiva [1999/70] debe ser interpretada en el sentido de que obliga al juez nacional a adoptar medidas efectivas y disuasorias que garanticen el efecto útil del Acuerdo Marco y, por lo tanto, a sancionar dicho abuso y eliminar las consecuencias de la infracción de dicha norma europea, dejando inaplicada la norma interna que lo impida?

Si la respuesta fuera positiva, y como declara, en [el] apartado 41, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su sentencia de 14 de septiembre de 2016, [Martínez Andrés y Castrejana López, C-184/15 y C-197/15, EU:C:2016:680]:

¿Sería acorde con los objetivos perseguidos por la Directiva [1999/70], como medida para prevenir y sancionar el abuso en la relación temporal sucesiva y eliminar la consecuencia de la infracción del Derecho de la Unión, la transformación de la relación estatutaria temporal interina/eventual/sustituta en una relación estatutaria estable, ya sea desde la denominación de empleado público fijo o indefinido, con la misma estabilidad en el empleo que los empleados estatutarios fijos comparables, y ello sobre la base que en la normativa nacional se prohíbe de forma absoluta, en el sector público, transformar en un contrato de trabajo por tiempo indefinido una sucesión de contratos de trabajo de duración determinada, en dicho sector, al no existir otra medida efectiva para evitar y, en su caso, sancionar la utilización abusiva de sucesivos contratos de trabajo de duración determinada?

- 6) En el caso de abuso en la relación temporal sucesiva, la conversión de la relación estatutaria temporal interina en una relación indefinida o fija, ¿puede entenderse que la misma solo cumple con los objetivos de la Directiva [1999/70] y su Acuerdo Marco cuando al empleado estatutario temporal que ha sufrido el abuso goza de las mismas e idénticas condiciones de trabajo con respecto al personal estatutario fijo (en materia de protección social, promoción profesional, provisión de vacantes, formación profesional, excedencias, situaciones administrativas, licencias y permisos, derechos pasivos, y cese en los puestos de trabajo, así [como] participación en los concursos convocados para la provisión de vacantes y la promoción profesional) bajo los principios de permanencia e inamovilidad, con todos los derechos y obligaciones inherentes, en régimen de igualdad con el personal estatutario fijo?
- 7) Atendiendo, en su caso, a la existencia de abuso en la contratación temporal dirigida a satisfacer necesidades permanentes sin que exista causa objetiva, contratación ajena a la urgente y perentoria necesidad que la justifica sin que exista sanción o límites efectivos en nuestro Derecho nacional, ¿sería acorde con los objetivos perseguidos por la Directiva [1999/70], como medida para prevenir el abuso y eliminar la consecuencia de la infracción del Derecho de la Unión, en caso de que el empleador no dé fijeza al trabajador, una indemnización, equiparable a la de despido improcedente, y que esta indemnización sirviera como sanción adecuada, proporcional, eficaz y disuasoria?»

### **Sobre la solicitud de reapertura de la fase oral del procedimiento**

- 40 Tras la lectura de las conclusiones de la Abogada General, mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 6 de noviembre de 2019, la Sra. Fernández Álvarez y otras solicitaron que se

ordenara la reapertura de la fase oral del procedimiento, con arreglo al artículo 83 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia.

- 41 En apoyo de su solicitud, la Sra. Fernández Álvarez y otras alegan, en esencia, que las conclusiones de la Abogada General se basan en errores que deben rectificarse y contienen formulaciones que no han sido debatidas entre las partes o contradicen lo que estas reconocieron. En primer lugar, la indemnización de los empleados públicos víctimas de la utilización abusiva de sucesivas relaciones de servicio de duración determinada, que la Abogada General mencionó en los puntos 75 a 78 de sus conclusiones, no existe en Derecho español. Asimismo, el mecanismo de sanción efectiva y disuasoria al que se refirió la Abogada General en el punto 77 de sus conclusiones tampoco existe en ese Derecho, ya que este no permite imponer una multa a las autoridades administrativas. A continuación, la posición, supuestamente expresada por la Abogada General en el punto 85 de sus conclusiones, según la cual la transformación de las relaciones de servicio de duración determinada en relaciones de servicio por tiempo indefinido debe efectuarse, a falta de otras medidas, siguiendo un procedimiento ordenado, de modo que pueda determinarse de manera comprensible el orden en los nombramientos, constituye un elemento nuevo y es indispensable que las partes tengan la posibilidad de exponer su punto de vista a este respecto. Por último, aducen que en el punto 82 de sus conclusiones la Abogada General introdujo un hecho nuevo que no encuentra apoyo en la normativa nacional controvertida en el litigio principal del que son partes, al considerar que el personal estatutario temporal de la Comunidad de Madrid víctima de la utilización abusiva de sucesivas relaciones de servicio de duración determinada no puede acceder a la estabilidad en el empleo, ya que no ha demostrado sus méritos y su aptitud en el marco de un proceso selectivo.
- 42 A este respecto, es preciso recordar que, en virtud del artículo 252 TFUE, párrafo segundo, el Abogado General presenta públicamente, con toda imparcialidad e independencia, conclusiones motivadas sobre los asuntos que, de conformidad con el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, requieran su intervención. El Tribunal de Justicia no está vinculado por estas conclusiones ni por la motivación que el Abogado General desarrolla para llegar a ellas (sentencia de 13 de noviembre de 2019, *College Pension Plan of British Columbia*, C-641/17, EU:C:2019:960, apartado 39 y jurisprudencia citada).
- 43 Asimismo, procede señalar, en este contexto, que ni el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ni el Reglamento de Procedimiento prevén la posibilidad de que las partes o los interesados mencionados en el artículo 23 de dicho Estatuto presenten observaciones en respuesta a las conclusiones presentadas por el Abogado General. Por consiguiente, el hecho de que una parte o un interesado no esté de acuerdo con las conclusiones del Abogado General no puede constituir en sí mismo un motivo que justifique la reapertura de la fase oral, sin importar cuáles sean las cuestiones examinadas en dichas conclusiones (sentencia de 13 de noviembre de 2019, *College Pension Plan of British Columbia*, C-641/17, EU:C:2019:960, apartado 40 y jurisprudencia citada).
- 44 De ello se deduce que, puesto que la solicitud de reapertura de la fase oral del presente procedimiento presentada por la Sra. Fernández Álvarez y otras pretende que se les permita responder a las afirmaciones realizadas por la Abogada General en sus conclusiones, esta no puede ser aceptada.
- 45 Es cierto que, en virtud del artículo 83 de su Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Justicia puede ordenar en cualquier momento, tras oír al Abogado General, la reapertura de la fase oral del procedimiento, en particular cuando estima que la información de que dispone es insuficiente, cuando una parte haya invocado ante él, tras la finalización de esta fase, un hecho nuevo que pueda influir decisivamente en su resolución, o cuando el asunto deba resolverse sobre la base de un argumento que no haya sido debatido entre las partes o los interesados mencionados en el artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
- 46 Sin embargo, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en relación con la interpretación de las disposiciones del ordenamiento jurídico nacional, el Tribunal de Justicia debe, en principio, basarse en las calificaciones que resultan de la resolución de remisión y no es competente para interpretar el Derecho interno de un Estado miembro (sentencia de 13 de noviembre de 2019, *College Pension Plan of British Columbia*, C-641/17, EU:C:2019:960, apartado 43 y jurisprudencia citada).

- 47 Pues bien, los autos de remisión contienen la información necesaria sobre las disposiciones pertinentes del Derecho español y, en particular, sobre las disposiciones aplicables a los empleados públicos españoles, en las que el Tribunal de Justicia está obligado a basarse.
- 48 En estas circunstancias, el Tribunal de Justicia, oída la Abogada General, considera que dispone de todos los elementos necesarios para responder a las cuestiones prejudiciales planteadas por los juzgados remitentes.
- 49 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, no ha lugar a ordenar la reapertura de la fase oral del procedimiento.

### **Sobre las cuestiones prejudiciales**

#### ***Sobre la primera cuestión prejudicial en el asunto C-103/18***

- 50 Mediante su primera cuestión prejudicial en el asunto C-103/18, el juzgado remitente desea obtener precisiones sobre el concepto de «sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada», en el sentido de la cláusula 5 del Acuerdo Marco.
- 51 Del auto de remisión se desprende que esta cuestión se refiere al hecho de que, en ese asunto, el Sr. Sánchez Ruiz fue nombrado por la Comunidad de Madrid en el marco de una relación de servicio de duración determinada para una plaza vacante hasta su cobertura definitiva, que dicho empleador no respetó el plazo, previsto por la normativa española, para organizar un proceso selectivo destinado a proveer esa plaza de manera definitiva y que, de este modo, la relación de servicio se prolongó durante varios años. De ese auto se deriva además que, en estas circunstancias, debe considerarse que la relación de servicio del interesado se ha prorrogado implícitamente de año en año. Por otra parte, el juzgado remitente precisa que, aun cuando el Sr. Sánchez Ruiz fue objeto, en noviembre de 1999 y diciembre de 2011, de dos nombramientos por parte de la Comunidad de Madrid, ha desempeñado de manera ininterrumpida el mismo puesto de trabajo y ha ejercido, de forma constante y continuada, las mismas funciones al servicio de ese empleador.
- 52 De ello se deduce que, mediante su cuestión prejudicial, el juzgado remitente pregunta esencialmente si la cláusula 5 del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que el concepto de «sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada», a efectos de dicha disposición, comprende una situación en la que un empleado público nombrado sobre la base de una relación de servicio de duración determinada, a saber, hasta que la plaza vacante para la que ha sido nombrado sea provista de forma definitiva, ha ocupado, en el marco de varios nombramientos, el mismo puesto de trabajo de modo ininterrumpido durante varios años y ha desempeñado de forma constante y continuada las mismas funciones, cuando el mantenimiento de modo permanente de dicho empleado público en esa plaza vacante se debe al incumplimiento por parte del empleador de su obligación legal de organizar en el plazo previsto un proceso selectivo al objeto de proveer definitivamente la mencionada plaza vacante y su relación de servicio haya sido prorrogada implícitamente de año en año por este motivo.
- 53 A este respecto, debe recordarse que la cláusula 5 del Acuerdo Marco tiene como finalidad alcanzar uno de los objetivos perseguidos por este, en concreto 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 cierto número de disposiciones protectoras mínimas con objeto de evitar la precarización de la situación de los asalariados (sentencia de 14 de septiembre de 2016, Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, apartado 26 y jurisprudencia citada).
- 54 En efecto, como se desprende del párrafo segundo del preámbulo del Acuerdo Marco y de los puntos 6 y 8 de las consideraciones generales de dicho Acuerdo Marco, la estabilidad en el empleo se concibe como un componente primordial de la protección de los trabajadores, mientras que los contratos de trabajo de duración determinada solo pueden responder simultáneamente a las necesidades de los empleadores y de los trabajadores en ciertas circunstancias (sentencia de 14 de septiembre de 2016, Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, apartado 27 y jurisprudencia citada).

- 55 Por consiguiente, la cláusula 5, apartado 1, del Acuerdo Marco impone a los Estados miembros, a efectos de prevenir los abusos derivados de la utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada, la adopción efectiva y vinculante de por lo menos una de las medidas que enumera cuando su Derecho interno no contemple medidas legales equivalentes (sentencia de 14 de septiembre de 2016, Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, apartado 28 y jurisprudencia citada)
- 56 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 (véanse, en este sentido, las sentencias de 22 de noviembre de 2005, Mangold, C-144/04, EU:C:2005:709, apartados 41 y 42; de 26 de enero de 2012, Küçük, C-586/10, EU:C:2012:39, apartado 45, y de 22 de enero de 2020, Baldonado Martín, C-177/18, EU:C:2020:26, apartado 70).
- 57 En principio, la cláusula 5, apartado 2, letra a), del Acuerdo Marco atribuye a los Estados miembros o a los interlocutores sociales la facultad de determinar en qué condiciones los contratos de trabajo o las relaciones laborales de duración determinada se considerarán «sucesivos» (véanse, en este sentido, las sentencias de 4 de julio de 2006, Adeneler y otros, C-212/04, EU:C:2006:443, apartado 81; de 21 de noviembre de 2018, De Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, apartado 79, y de 22 de enero de 2020, Baldonado Martín, C-177/18, EU:C:2020:26, apartado 71).
- 58 Aunque esta decisión de remitir a las autoridades nacionales la determinación de las modalidades concretas de aplicación del término «sucesivos», a efectos del Acuerdo Marco, se explica por el afán de preservar la diversidad de las normativas nacionales en esta materia, procede no obstante recordar que el margen de apreciación así atribuido a los Estados miembros no es ilimitado, ya que en ningún caso puede llegar hasta el 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 apreciación de tal modo que se llegue a una situación que pueda dar lugar a abusos, lo que sería contrario al mencionado objetivo (sentencia de 4 de julio de 2006, Adeneler y otros, C-212/04, EU:C:2006:443, apartado 82).
- 59 En efecto, los Estados miembros están obligados a garantizar el resultado exigido por el Derecho de la Unión, tal como se deduce, no solo del artículo 288 TFUE, párrafo tercero, sino también del artículo 2, párrafo primero, de la Directiva 1999/70, interpretado a la luz del considerando 17 de esta (véase, en este sentido, la sentencia de 4 de julio de 2006, Adeneler y otros, C-212/04, EU:C:2006:443, apartado 68).
- 60 Los límites a la facultad de apreciación conferida a los Estados miembros, mencionados en el apartado 58 de la presente sentencia, se imponen muy especialmente cuando se trata de un concepto clave, como es el de sucesivas relaciones de servicio, que resulta decisivo para determinar el propio ámbito de aplicación de las disposiciones nacionales destinadas a aplicar el Acuerdo Marco (véase, en este sentido, la sentencia de 4 de julio de 2006, Adeneler y otros, C-212/04, EU:C:2006:443, apartado 83).
- 61 Pues bien, como señaló, en esencia, la Abogada General en el punto 44 de sus conclusiones, 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, mientras que el mantenimiento de modo permanente de dicho trabajador en una plaza vacante sobre la base de una relación de servicio de duración determinada se debe al incumplimiento por parte del empleador de su obligación legal de organizar en el plazo previsto un proceso selectivo al objeto de cubrir definitivamente esa plaza vacante y, por ello, su relación de servicio ha sido renovada implícitamente de año en año, puede comprometer el objeto, la finalidad y el efecto útil del mencionado Acuerdo.
- 62 En efecto, una definición tan restrictiva del concepto de «sucesivas relaciones laborales de duración determinada» permitiría emplear a trabajadores de forma precaria durante años (véase, por analogía, la sentencia de 4 de julio de 2006, Adeneler y otros, C-212/04, EU:C:2006:443, apartado 85).
- 63 Además, esta misma definición restrictiva podría tener por efecto no solo excluir, en la práctica, un gran número de relaciones laborales de duración determinada de la protección de los trabajadores perseguida por la Directiva 1999/70 y el Acuerdo Marco, vaciando de gran parte de su contenido el

objetivo perseguido por estos, sino también permitir la utilización abusiva de tales relaciones por parte de los empresarios para satisfacer necesidades permanentes y estables en materia de personal.

- 64 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial planteada en el asunto C-103/18 que la cláusula 5 del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que los Estados miembros o los interlocutores sociales no pueden excluir del concepto de «sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada», a efectos de dicha disposición, una situación en la que un empleado público nombrado sobre la base de una relación de servicio de duración determinada, a saber, hasta que la plaza vacante para la que ha sido nombrado sea provista de forma definitiva, ha ocupado, en el marco de varios nombramientos, el mismo puesto de trabajo de modo ininterrumpido durante varios años y ha desempeñado de forma constante y continuada las mismas funciones, cuando el mantenimiento de modo permanente de dicho empleado público en esa plaza vacante se debe al incumplimiento por parte del empleador de su obligación legal de organizar en el plazo previsto un proceso selectivo al objeto de proveer definitivamente la mencionada plaza vacante y su relación de servicio haya sido prorrogada implícitamente de año en año por este motivo.

***Sobre las cuestiones prejudiciales tercera a quinta en el asunto C-103/18 y la primera cuestión prejudicial en el asunto C-429/18***

- 65 Mediante sus cuestiones prejudiciales tercera a quinta en el asunto C-103/18 y la primera cuestión prejudicial en el asunto C-429/18, que procede examinar conjuntamente, los juzgados remitentes preguntan, en esencia, si la cláusula 5 del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa y a una jurisprudencia nacionales en virtud de las cuales la renovación sucesiva de relaciones de servicio de duración determinada se considera justificada por «razones objetivas», con arreglo al apartado 1, letra a), de dicha cláusula, por el mero motivo de que tal renovación responde a las causas de nombramiento previstas en esa normativa, es decir, razones de necesidad, de urgencia o para el desarrollo de programas de carácter temporal, coyuntural o extraordinario.
- 66 A este respecto, se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que debe entenderse que el concepto de «razones objetivas», a efectos de la cláusula 5, apartado 1, letra a), del Acuerdo Marco, 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 trabajo de duración determinada. Tales circunstancias pueden tener su origen, en particular, en la especial naturaleza de las tareas para cuya realización se celebran esos contratos y en las características inherentes a estas o, eventualmente, en la persecución de un objetivo legítimo de política social por parte de un Estado miembro (sentencia de 14 de septiembre de 2016, Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, apartado 38).
- 67 En cambio, una disposición nacional que se limitara a autorizar de manera general y abstracta, a través de una norma legal o reglamentaria, la utilización de sucesivos contratos de trabajo de duración determinada no se ajustaría a las exigencias que se han precisado en el anterior apartado de la presente sentencia (sentencia de 14 de septiembre de 2016, Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, apartado 39 y jurisprudencia citada).
- 68 En efecto, una disposición de esta naturaleza, de carácter meramente formal, no permite deducir criterios objetivos y transparentes a fin de verificar si la renovación de tales contratos responde efectivamente a una necesidad auténtica, si permite alcanzar el objetivo perseguido y si resulta indispensable al efecto. Por tanto, tal disposición entraña un riesgo real de utilización abusiva de este tipo de contratos, por lo que no es compatible ni con el objetivo ni con el efecto útil del Acuerdo Marco (sentencia de 14 de septiembre de 2016, Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, apartado 40 y jurisprudencia citada).
- 69 En lo que atañe a los litigios principales, debe señalarse que la normativa nacional pertinente determina de manera precisa los requisitos con arreglo a los cuales se pueden celebrar sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada. En efecto, el recurso a tales nombramientos está permitido, en virtud del artículo 9, apartado 3, del Estatuto Marco, según los casos, cuando se trate de la prestación de servicios determinados de naturaleza temporal, coyuntural o extraordinaria, cuando

sea necesario para garantizar el funcionamiento permanente y continuado de los centros sanitarios o para la prestación de servicios complementarios de una reducción de jornada ordinaria.

- 70 Esta disposición aclara además que, si se realizan más de dos nombramientos para la prestación de los mismos servicios por un período acumulado de doce o más meses en un período de dos años, la Administración competente estudiará las causas de estos nombramientos y valorará si procede la creación de una plaza estructural adicional.
- 71 De ello se desprende que la norma nacional controvertida en los litigios principales no establece una autorización general y abstracta para utilizar sucesivos contratos de trabajo de duración determinada, sino que limita la celebración de tales contratos, en esencia, a los efectos de satisfacer necesidades provisionales.
- 72 A este respecto, cabe recordar que la sustitución temporal de un trabajador para satisfacer necesidades de personal de duración limitada por parte del empleador puede constituir, en principio, una «razón objetiva» en el sentido de la cláusula 5, apartado 1, letra a), de ese Acuerdo Marco (sentencia de 14 de septiembre de 2016, Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, apartado 44 y jurisprudencia citada).
- 73 En efecto, debe declararse que, en una Administración que dispone de numeroso personal, como el sector de la sanidad pública, es inevitable que con frecuencia sean necesarias sustituciones temporales a causa, en particular, de la indisponibilidad de miembros del personal en situación de baja por enfermedad, de permiso de maternidad o de permiso parental u otras. La sustitución temporal de trabajadores en esas circunstancias puede constituir una razón objetiva en el sentido de la cláusula 5, apartado 1, letra a), del Acuerdo Marco, que justifica tanto la duración determinada de los contratos concluidos con el personal sustituto como la renovación de esos contratos en función de las necesidades que surjan, en función de nuevas necesidades, a reserva del cumplimiento de las exigencias fijadas para ello por el Acuerdo Marco (sentencia de 14 de septiembre de 2016, Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, apartado 45 y jurisprudencia citada).
- 74 Además, es preciso recordar que la obligación de organizar los servicios de salud de forma que se garantice la adecuación constante entre el personal sanitario y el número de pacientes incumbe a la Administración pública y depende de un gran número de factores que pueden reflejar una necesidad particular de flexibilidad que, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia recordada en el apartado 68 de la presente sentencia, puede justificar objetivamente en este sector específico, a la luz de la cláusula 5, apartado 1, letra a), del Acuerdo Marco, el recurso a sucesivos nombramientos de duración determinada (sentencia de 14 de septiembre de 2016, Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, apartado 46),
- 75 En cambio, no puede admitirse que nombramientos de duración determinada puedan renovarse para desempeñar de modo permanente y estable funciones de los servicios de salud incluidas en la actividad normal del personal estatutario fijo (sentencia de 14 de septiembre de 2016, Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, apartado 47).
- 76 En efecto, la renovación de contratos o relaciones laborales de duración determinada para cubrir necesidades que, de hecho, no tienen carácter provisional, sino permanente y estable, no está justificada conforme a la cláusula 5, apartado 1, letra a), del Acuerdo Marco, en la medida en la que tal utilización de contratos o relaciones laborales de duración determinada se opone directamente a la premisa en la que se basa dicho Acuerdo Marco, a saber, que los contratos de trabajo de duración indefinida constituyen la forma más común de relación laboral, aunque los contratos de duración determinada sean característicos del empleo en algunos sectores o para determinadas ocupaciones y actividades (sentencia de 14 de septiembre de 2016, Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, apartado 48 y jurisprudencia citada).
- 77 La observancia de la cláusula 5, apartado 1, letra a), del Acuerdo Marco requiere que se compruebe concretamente si la renovación sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada trata de atender necesidades provisionales y si una disposición como la controvertida en los litigios principales no se utiliza, de hecho, para cubrir necesidades permanentes y estables del empleador en materia de personal (sentencia de 14 de septiembre de 2016, Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, apartado 49 y jurisprudencia citada).

- 78 A este respecto, los juzgados remitentes han señalado que, en la práctica, los sucesivos nombramientos del Sr. Sánchez Ruiz y de la Sra. Fernández Álvarez y otras no respondían a meras necesidades provisionales de la Comunidad de Madrid, sino que tenían por objeto atender necesidades permanentes y estables de personal del Servicio de Salud de esta Comunidad. En efecto, de los autos de remisión se desprende que, en el momento en que interpusieron sus recursos, todos estos empleados públicos habían prestado servicios para la Comunidad de Madrid durante al menos 12 años consecutivos, que algunos de ellos habían sido objeto de más de 200 nombramientos y que realizaban tareas propias de la actividad normal del personal estatutario fijo.
- 79 Por otra parte, corrobora esta afirmación el hecho de que los juzgados remitentes señalaron la existencia de un problema estructural en el sector público de la sanidad española, que se traduce en un elevado porcentaje de empleados públicos temporales, quienes constituyen, por esta razón, un elemento esencial del funcionamiento de dicho sector, así como en la inexistencia de límites máximos al número de relaciones de servicio de duración determinada sucesivas y en el incumplimiento de la obligación legal de proveer los puestos temporalmente cubiertos por dicho personal mediante el nombramiento de empleados públicos con una relación de servicio de duración indefinida.
- 80 En estas circunstancias, procede responder a las cuestiones prejudiciales tercera a quinta en el asunto C-103/18 y a la primera cuestión prejudicial en el asunto C-429/18 que la cláusula 5 del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa y a una jurisprudencia nacionales en virtud de las cuales la renovación sucesiva de relaciones de servicio de duración determinada se considera justificada por «razones objetivas», con arreglo al apartado 1, letra a), de dicha cláusula, por el mero motivo de que tal renovación responde a las causas de nombramiento previstas en esa normativa, es decir, razones de necesidad, de urgencia o para el desarrollo de programas de carácter temporal, coyuntural o extraordinario, en la medida en que dicha normativa y jurisprudencia nacionales no impiden que el empleador de que se trate dé respuesta, en la práctica, mediante esas renovaciones, a necesidades permanentes y estables en materia de personal.

***Sobre la séptima cuestión prejudicial en el asunto C-103/18 y las cuestiones prejudiciales segunda, tercera, cuarta, sexta y séptima en el asunto C-429/18***

- 81 Mediante sus cuestiones prejudiciales séptima en el asunto C-103/18 y segunda, tercera, cuarta, sexta y séptima en el asunto C-429/18, que procede examinar conjuntamente, los juzgados remitentes preguntan al Tribunal de Justicia, en esencia, si determinadas medidas previstas por el Derecho español pueden considerarse medidas adecuadas a efectos de prevenir y, en su caso, sancionar los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada, en el sentido de la cláusula 5 del Acuerdo Marco.
- 82 A este respecto, los juzgados remitentes se refieren, en particular, a la organización de procesos selectivos destinados a proveer definitivamente las plazas ocupadas de manera provisional por empleados públicos con relaciones de servicio de duración determinada, a la transformación de los empleados públicos a los que se haya nombrado de modo abusivo en el marco de sucesivas relaciones de servicio de duración determinada en «indefinidos no fijos» y a la concesión de una indemnización equivalente a la abonada en caso de despido improcedente.
- 83 Debe recordarse que la cláusula 5 del Acuerdo Marco, que tiene por objeto alcanzar uno de los objetivos perseguidos por este, en concreto establecer límites a la utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada, impone a los Estados miembros en su apartado 1 la adopción efectiva y vinculante de al menos una de las medidas que enumera cuando su Derecho interno no contenga medidas legales equivalentes. Las medidas enumeradas en el apartado 1, letras a) a c), de dicha cláusula se refieren, respectivamente, a las razones objetivas que justifiquen la renovación de tales contratos o relaciones laborales, a la duración máxima total de esos sucesivos contratos o relaciones laborales y al número de sus renovaciones (sentencia de 21 de noviembre de 2018, De Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, apartado 84 y jurisprudencia citada).
- 84 Los Estados miembros disponen a este respecto de un margen de apreciación, ya que tienen la opción de recurrir a una o varias de las medidas enunciadas en la cláusula 5, apartado 1, letras a) a c), del Acuerdo Marco o incluso a medidas legales existentes equivalentes, y ello teniendo en cuenta las

necesidades de los distintos sectores o categorías de trabajadores (sentencia de 21 de noviembre de 2018, De Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, apartado 85 y jurisprudencia citada).

- 85 De ese modo, la cláusula 5, apartado 1, del Acuerdo Marco asigna a los Estados miembros un objetivo general, consistente en la prevención de tales abusos, dejándoles sin embargo la elección de los medios para alcanzarlo, siempre que no pongan en peligro el objetivo o el efecto útil del Acuerdo Marco (sentencia de 21 de noviembre de 2018, De Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, apartado 86 y jurisprudencia citada).
- 86 La cláusula 5 del Acuerdo Marco no establece sanciones específicas en caso de que se compruebe la existencia de abusos. En tal caso, corresponde a las autoridades nacionales adoptar medidas que no solo deben ser proporcionadas, sino también lo bastante efectivas y disuasorias como para garantizar la plena eficacia de las normas adoptadas en aplicación del Acuerdo Marco (sentencia de 21 de noviembre de 2018, De Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, apartado 87 y jurisprudencia citada).
- 87 Así, la cláusula 5 del Acuerdo Marco no impone a los Estados miembros una obligación general de transformar en contratos por tiempo indefinido los contratos de trabajo de duración determinada. No obstante, el ordenamiento jurídico interno del Estado miembro de que se trate debe contar con otra medida efectiva para evitar y, en su caso, sancionar la utilización abusiva de sucesivos contratos de trabajo de duración determinada (véase, en este sentido, la sentencia de 14 septiembre de 2016, Martínez Andrés y Castrejana López, C-184/15 y C-197/15, EU:C:2016:680, apartados 39 y 41 y jurisprudencia citada).
- 88 Cuando se ha producido una utilización abusiva de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada, es indispensable poder aplicar alguna medida que presente garantías de protección de los trabajadores efectivas y equivalentes, con objeto de sancionar debidamente dicho abuso y eliminar las consecuencias de la infracción del Derecho de la Unión. En efecto, según los propios términos del artículo 2, párrafo primero, de la Directiva 1999/70, los Estados miembros deben «[adoptar] todas las disposiciones necesarias para poder garantizar en todo momento los resultados fijados por [dicha] Directiva» (sentencia de 21 de noviembre de 2018, De Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, apartado 88 y jurisprudencia citada).
- 89 Además, es necesario recordar que no corresponde al Tribunal de Justicia pronunciarse sobre la interpretación del Derecho interno, ya que esta tarea incumbe a los tribunales nacionales competentes, que deben determinar si lo dispuesto en la normativa nacional aplicable cumple las exigencias establecidas en la cláusula 5 del Acuerdo Marco (sentencia de 21 de noviembre de 2018, De Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, apartado 89 y jurisprudencia citada).
- 90 Por tanto, en el caso de autos corresponde a los juzgados remitentes apreciar en qué medida los requisitos de aplicación y la ejecución efectiva de las disposiciones pertinentes del Derecho interno hacen que estas constituyan una medida apropiada para prevenir y, en su caso, sancionar el uso abusivo de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada (véase, por analogía, la sentencia de 21 de noviembre de 2018, De Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, apartado 90 y jurisprudencia citada).
- 91 No obstante, el Tribunal de Justicia, al pronunciarse en un procedimiento prejudicial, puede aportar precisiones destinadas a orientar a dichos juzgados en su apreciación (véase, por analogía, la sentencia de 21 de noviembre de 2018, De Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, apartado 91 y jurisprudencia citada).
- 92 A este respecto, procede señalar, en primer lugar, que ninguna de las medidas nacionales mencionadas en el apartado 82 de la presente sentencia parece estar comprendida en alguna de las categorías de medidas contempladas en la cláusula 5, apartado 1, letras a) a c), del Acuerdo Marco, destinadas a prevenir la utilización abusiva de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada.
- 93 Por consiguiente, procede analizar, en segundo lugar, si tales medidas constituyen «medidas legales equivalentes para prevenir los abusos», en el sentido de dicha cláusula.

- 94 Por lo que respecta, en primer término, a la organización, dentro de los plazos exigidos, de procesos selectivos que tengan por objeto la provisión definitiva de las plazas ocupadas provisionalmente por empleados públicos con una relación de servicio de duración determinada, es preciso señalar que tal medida es adecuada para evitar que se perpetúe la situación de precariedad de dichos empleados, al garantizar que las plazas que ocupan se cubran rápidamente de manera definitiva.
- 95 Por consiguiente, en principio, en las situaciones controvertidas en los litigios principales, la organización de tales procesos dentro de los plazos establecidos puede prevenir los abusos derivados de la utilización de sucesivos nombramientos de duración determinada a la espera de que dichas plazas se provean de manera definitiva.
- 96 Precisado este aspecto, de los autos de remisión se desprende que, en los presentes asuntos, pese a que la normativa aplicable en los litigios principales establece plazos concretos para la organización de tales procesos, en realidad dichos plazos no se respetan y estos procesos son poco frecuentes.
- 97 En estas circunstancias, una normativa nacional que prevé la organización de procesos selectivos que tienen por objeto cubrir de manera definitiva las plazas ocupadas provisionalmente por empleados públicos con una relación de servicio de duración determinada, así como los plazos concretos a tal fin, pero que no garantiza que esos procesos se organicen efectivamente, no resulta adecuada para prevenir la utilización abusiva, por parte del empleador de que se trate, de sucesivas relaciones de servicio de duración determinada. La antedicha normativa tampoco resulta adecuada para sancionar debidamente la utilización abusiva de tales relaciones de servicio ni para eliminar las consecuencias de la infracción del Derecho de la Unión, ya que, como han indicado los juzgados remitentes, su aplicación no tendría ningún efecto negativo para ese empleador.
- 98 Por consiguiente, sin perjuicio de la comprobación que deben realizar los juzgados remitentes, tal normativa no parece constituir una medida suficientemente efectiva y disuasoria para garantizar la plena eficacia de las normas adoptadas en aplicación del Acuerdo Marco, conforme a la jurisprudencia recordada en el apartado 86 de la presente sentencia, ni, por tanto, una «medida legal equivalente» en el sentido de la cláusula 5 del Acuerdo Marco.
- 99 Lo mismo sucede con la disposición transitoria cuarta del Estatuto Básico del Empleado Público, que prevé la posibilidad de que la Administración lleve a cabo un proceso selectivo de consolidación de empleo a puestos desempeñados interina o temporalmente. En efecto, de la información facilitada por los juzgados remitentes se desprende que esta disposición solo atribuye una facultad a la Administración, de modo que esta no está obligada a aplicar dicha disposición aun cuando se haya comprobado que recurría de manera abusiva a la utilización de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada.
- 100 A mayor abundamiento, por lo que respecta al hecho de que la organización de procesos selectivos ofrece a los empleados públicos que hayan sido nombrados de manera abusiva en el marco de sucesivas relaciones de servicio de duración determinada la oportunidad de intentar acceder a la estabilidad en el empleo, ya que, en principio, pueden participar en dichos procesos, este hecho no exime a los Estados miembros del cumplimiento de la obligación de establecer una medida adecuada para sancionar debidamente la utilización abusiva de sucesivos contratos y relaciones laborales de duración determinada. En efecto, como señaló, en esencia, la Abogada General en el punto 68 de sus conclusiones, tales procesos, cuyo resultado es además incierto, también están abiertos a los candidatos que no han sido víctimas de tal abuso.
- 101 Por consiguiente, dado que la organización de estos procesos es independiente de cualquier consideración relativa al carácter abusivo de la utilización de relaciones de servicio de duración determinada, no resulta adecuada para sancionar debidamente la utilización abusiva de tales relaciones de servicio ni para eliminar las consecuencias de la infracción del Derecho de la Unión. Por tanto, no parece que permita alcanzar la finalidad perseguida por la cláusula 5 del Acuerdo Marco (véase, por analogía, la sentencia de 21 de noviembre de 2018, De Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, apartados 94 y 95).
- 102 A continuación, por lo que respecta a la transformación de los empleados públicos que hayan sido nombrados de manera abusiva en el marco de sucesivas relaciones de servicio de duración determinada

en «indefinidos no fijos», basta con señalar que los propios juzgados remitentes consideran que esta medida no permite alcanzar la finalidad perseguida por la cláusula 5 del Acuerdo Marco. En efecto, de los autos de remisión se desprende que esta transformación se produce sin perjuicio de la posibilidad de que el empleador amortice la plaza o cese al empleado público con nombramiento de duración determinada de que se trate cuando la plaza se cubra por reingreso del funcionario sustituido. Además, como han señalado los juzgados remitentes, a diferencia de la transformación, en el sector privado, de los sucesivos contratos de trabajo de duración determinada en contratos de trabajo por tiempo indefinido, la transformación de los empleados públicos con nombramiento de duración determinada en «indefinidos no fijos» no les permite disfrutar de las mismas condiciones de trabajo que el personal estatutario fijo.

- 103 Por último, en cuanto a la concesión de una indemnización equivalente a la abonada en caso de despido improcedente, procede recordar que, para constituir una «medida legal equivalente», en el sentido de la cláusula 5 del Acuerdo Marco, la concesión de una indemnización debe tener específicamente por objeto compensar los efectos de la utilización abusiva de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada (véase, en ese sentido, la sentencia de 21 de noviembre de 2018, De Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, apartados 94 y 95).
- 104 De conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia recordada en el apartado 86 de la presente sentencia, es necesario además que la indemnización concedida no solo sea proporcionada, sino también lo bastante efectiva y disuasoria como para garantizar la plena eficacia de dicha cláusula.
- 105 En estas circunstancias, en la medida en que el Derecho español permita conceder a los miembros del personal estatutario temporal víctimas de la utilización abusiva de sucesivas relaciones de servicio de duración determinada una indemnización equivalente a la abonada en caso de despido improcedente, corresponde a los juzgados remitentes determinar si tal medida es adecuada para prevenir y, en su caso, sancionar tal abuso.
- 106 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la séptima cuestión prejudicial en el asunto C-103/18 y a las cuestiones prejudiciales segunda, tercera, cuarta, sexta y séptima en el asunto C-429/18 que la cláusula 5 del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que incumbe al órgano jurisdiccional nacional apreciar, con arreglo al conjunto de normas de su Derecho nacional aplicables, si la organización de procesos selectivos destinados a proveer definitivamente las plazas ocupadas con carácter provisional por empleados públicos nombrados en el marco de relaciones de servicio de duración determinada, la transformación de dichos empleados públicos en «indefinidos no fijos» y la concesión a estos empleados públicos de una indemnización equivalente a la abonada en caso de despido improcedente constituyen medidas adecuadas para prevenir y, en su caso, sancionar los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada o medidas legales equivalentes, a efectos de esa disposición.

### ***Sobre la segunda cuestión prejudicial planteada en el asunto C-103/18***

- 107 De los fundamentos de Derecho del auto de remisión en el asunto C-103/18 se desprende que, mediante su segunda cuestión prejudicial en este asunto, el juzgado remitente pregunta, en esencia, si el Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que, en caso de que un empleador público recurra abusivamente a relaciones de servicio de duración determinada sucesivas, el hecho de que el empleado público de que se trate haya consentido el establecimiento de esas diferentes relaciones de servicio priva, desde este punto de vista, de carácter abusivo al comportamiento del empleador de modo que el Acuerdo Marco no sea aplicable a la situación de ese empleado público.
- 108 A este respecto, debe recordarse que, según el propio tenor literal de la cláusula 2, apartado 1, del Acuerdo Marco, el ámbito de aplicación de este se ha concebido con amplitud, pues en él se incluyen de manera general «los trabajadores con un trabajo de duración determinada cuyo contrato o relación laboral esté definido por la legislación, los convenios colectivos o las prácticas vigentes en cada Estado miembro». Además, la definición del concepto de «trabajador con contrato de duración determinada» en el sentido del Acuerdo Marco, contenida en la cláusula 3, punto 1, de este, engloba a todos los trabajadores, sin establecer diferencias en función del carácter público o privado del empleador para el que trabajan y con independencia de la calificación de su contrato en Derecho interno (sentencia de 26

de noviembre de 2014, Mascolo y otros, C-22/13, C-61/13 a C-63/13 y C-418/13, EU:C:2014:2401, apartado 67 y jurisprudencia citada).

- 109 El Acuerdo Marco se aplica pues a todos los trabajadores cuyas prestaciones sean retribuidas en el marco de una relación laboral de duración determinada que los vincule a su empleador, siempre que el vínculo establecido sea un contrato o una relación de trabajo en el sentido del Derecho nacional, y con la única salvedad del margen de apreciación que confiere a los Estados miembros la cláusula 2, punto 2, del Acuerdo Marco sobre la aplicación de este a algunas categorías de contratos o de relaciones laborales y la exclusión, conforme al párrafo cuarto del preámbulo del Acuerdo Marco, de los trabajadores cedidos (véase, en este sentido, la sentencia de 26 de noviembre de 2014, Mascolo y otros, C-22/13, C-61/13 a C-63/13 y C-418/13, EU:C:2014:2401, apartado 68 y jurisprudencia citada).
- 110 De estas disposiciones no se desprende en modo alguno que se excluya la aplicación del Acuerdo Marco cuando el trabajador ha consentido el establecimiento de su relación laboral con un empleador público.
- 111 Por el contrario, tal interpretación sería manifiestamente contraria a uno de los objetivos del Acuerdo Marco, a saber, como se desprende del apartado 53 de la presente sentencia, el de limitar la utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada, considerada fuente potencial de abusos en perjuicio de los trabajadores, estableciendo cierto número de disposiciones protectoras mínimas con objeto de evitar la precarización de la situación de los asalariados.
- 112 Este objetivo del Acuerdo Marco se basa implícita pero necesariamente en la premisa de que el trabajador, debido a su posición de debilidad respecto del empleador, puede ser víctima de una utilización abusiva, por parte de este, de relaciones laborales de duración determinada sucesivas, aun cuando el establecimiento y la renovación de esas relaciones laborales se hayan consentido libremente.
- 113 En efecto, esta situación de debilidad podría disuadir al trabajador de hacer valer expresamente sus derechos frente al empresario, en particular cuando la reivindicación de estos pudiera provocar que quedara expuesto a medidas adoptadas por el empresario que redundasen en perjuicio de las condiciones de trabajo del trabajador (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de mayo de 2019, CCOO, C-55/18, EU:C:2019:402, apartados 44 y 45 y jurisprudencia citada).
- 114 Por consiguiente, so pena de privar completamente de todo efecto útil a la cláusula 5 del Acuerdo Marco, no puede considerarse que los trabajadores con contrato de duración determinada quedan privados de la protección que el Acuerdo les otorga por el mero hecho de que hayan consentido libremente la celebración de sucesivos contratos de trabajo de duración determinada.
- 115 Como resulta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia recordada en el apartado 108 de la presente sentencia, el hecho de que las relaciones de servicio hayan sido establecidas mediante actos administrativos en razón de la condición pública del empleador es irrelevante a este respecto.
- 116 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la segunda cuestión prejudicial planteada en el asunto C-103/18 que las cláusulas 2, 3, apartado 1, y 5 del Acuerdo Marco deben interpretarse en el sentido de que, en caso de utilización abusiva por parte de un empleador público de sucesivas relaciones de servicio de duración determinada, el hecho de que el empleado público de que se trate haya consentido el establecimiento o la renovación de dichas relaciones no priva, desde ese punto de vista, de carácter abusivo al comportamiento del empleador de modo que el Acuerdo Marco no sea aplicable a la situación de ese empleado público.

***Sobre las cuestiones prejudiciales sexta y novena en el asunto C-103/18 y la quinta cuestión prejudicial en el asunto C-429/18***

- 117 Mediante las cuestiones prejudiciales sexta y novena en el asunto C-103/18 y la quinta cuestión prejudicial en el asunto C-429/18, que procede examinar conjuntamente, los juzgados remitentes preguntan, en esencia, si el Derecho de la Unión debe interpretarse en el sentido de que obliga a un tribunal nacional que conoce de un litigio entre un empleado público y su empleador a abstenerse de aplicar una normativa nacional que no es conforme con la cláusula 5, apartado 1, del Acuerdo Marco.

- 118 A este respecto, procede recordar que la cláusula 5, apartado 1, del Acuerdo Marco no es incondicional ni suficientemente precisa para que un particular pueda invocarla ante un juez nacional (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de abril de 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, apartado 80).
- 119 Pues bien, una disposición del Derecho de la Unión de esta índole, carente de efecto directo, no puede invocarse como tal en un litigio sometido al Derecho de la Unión con el fin de excluir la aplicación de una disposición de Derecho nacional que le sea contraria (véase, por analogía, la sentencia de 24 de junio de 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, apartado 62).
- 120 Por consiguiente, un tribunal nacional no está obligado a dejar sin aplicación una disposición de su Derecho nacional contraria a la cláusula 5, apartado 1, del Acuerdo Marco.
- 121 Dicho esto, es necesario recordar que, al aplicar el Derecho interno, los órganos jurisdiccionales nacionales deben interpretarlo en la medida de lo posible a la luz de la letra y de la finalidad de la directiva de que se trate para alcanzar el resultado que esta persigue y atenerse así a lo dispuesto en el artículo 288 TFUE, párrafo tercero (sentencia de 4 de julio de 2006, Adeneler y otros, C-212/04, EU:C:2006:443, apartado 108 y jurisprudencia citada).
- 122 En efecto, la exigencia de interpretación conforme del Derecho nacional es inherente al régimen del Tratado, puesto que permite que los órganos jurisdiccionales nacionales garanticen, en el marco de sus competencias, la plena efectividad del Derecho de la Unión cuando resuelven los litigios de que conocen (sentencia de 4 de julio de 2006, Adeneler y otros, C-212/04, EU:C:2006:443, apartado 109 y jurisprudencia citada).
- 123 Ciertamente, la obligación del juez nacional de utilizar como referencia el contenido de una directiva cuando interpreta y aplica las normas pertinentes de su Derecho interno tiene sus límites en los principios generales del Derecho, en particular en los de seguridad jurídica e irretroactividad, y no puede servir de base para una interpretación *contra legem* del Derecho nacional (sentencia de 4 de julio de 2006, Adeneler y otros, C-212/04, EU:C:2006:443, apartado 110 y jurisprudencia citada).
- 124 El principio de interpretación conforme exige sin embargo que los órganos jurisdiccionales nacionales, tomando en consideración la totalidad de su Derecho interno y aplicando los métodos de interpretación reconocidos por este, hagan todo lo que sea de su competencia a fin de garantizar la plena efectividad de la directiva de que se trate y alcanzar una solución conforme con el objetivo perseguido por esta (sentencia de 4 de julio de 2006, Adeneler y otros, C-212/04, EU:C:2006:443, apartado 111 y jurisprudencia citada).
- 125 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales sexta y novena en el asunto C-103/18 y a la quinta cuestión prejudicial en el asunto C-429/18 que el Derecho de la Unión debe interpretarse en el sentido de que no obliga a un tribunal nacional que conoce de un litigio entre un empleado público y su empleador a abstenerse de aplicar una normativa nacional que no es conforme con la cláusula 5, apartado 1, del Acuerdo Marco.

### ***Sobre la octava cuestión prejudicial en el asunto C-103/18***

- 126 Mediante su octava cuestión prejudicial en el asunto C-103/18, el juzgado remitente pregunta, en esencia, si el Derecho de la Unión debe interpretarse en el sentido de que obliga a los Estados miembros a establecer la posibilidad de revisar las sentencias y los actos administrativos relativos a ceses, nombramientos y convocatorias de procesos selectivos que hayan adquirido firmeza para garantizar la plena eficacia del Derecho de la Unión.
- 127 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las cuestiones sobre la interpretación del Derecho de la Unión planteadas por el juez nacional en el marco fáctico y normativo definido bajo su responsabilidad, y cuya exactitud no corresponde verificar al Tribunal de Justicia, disfrutan de una presunción de pertinencia. La negativa del Tribunal de Justicia a pronunciarse sobre una petición de decisión prejudicial presentada por un órgano jurisdiccional nacional solo es posible cuando resulta patente que la interpretación solicitada del Derecho de la Unión no tiene relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema es de naturaleza hipotética o cuando el Tribunal de Justicia no dispone de los elementos de hecho o de Derecho necesarios para responder

eficazmente a las cuestiones planteadas (auto de 12 de junio de 2019, Aragón Carrasco y otros, C-367/18, no publicado, EU:C:2019:487, apartado 53 y jurisprudencia citada).

- 128 Además, la necesidad de llegar a una interpretación del Derecho de la Unión que sea útil para el juez nacional exige que este defina el contexto fáctico y el régimen normativo en el que se inscriben las cuestiones que plantea o que, al menos, explique los supuestos de hecho en que se basan tales cuestiones (véase, en este sentido, el auto de 12 de junio de 2019, Aragón Carrasco y otros, C-367/18, no publicado, EU:C:2019:487, apartado 54 y jurisprudencia citada).
- 129 En el caso de autos, el juzgado remitente no ha indicado en modo alguno que, en el litigio principal, deba revisar una sentencia u obligar a un órgano administrativo a revisar una resolución firme de cese, de nombramiento o de convocatoria de un proceso selectivo.
- 130 A este respecto, cabría deducir de la motivación del auto de remisión en el asunto C-103/18, así como de las observaciones del Gobierno español en dicho asunto, que la única circunstancia en la que la Comunidad de Madrid podría verse obligada a revisar resoluciones firmes de nombramiento o cese sería en caso de transformación de los sucesivos nombramientos del Sr. Sánchez Ruiz en un nombramiento como miembro del personal estatutario fijo, con el fin de sancionar la utilización abusiva, por parte de dicho empleador público, de sucesivas relaciones de servicio de duración determinada. No obstante, de la información facilitada por el juzgado remitente se desprende con claridad que tal transformación está excluida categóricamente en virtud del Derecho español, ya que el acceso a la condición de personal estatutario fijo solo es posible a raíz de la superación de un proceso selectivo.
- 131 En estas circunstancias, resulta evidente que el problema planteado por la octava cuestión prejudicial en el asunto C-103/18 es de naturaleza hipotética. En consecuencia, esta cuestión es inadmisibile.

### Costas

- 132 Dado que el procedimiento tiene, para las partes de los litigios principales, el carácter de un incidente promovido ante los órganos jurisdiccionales remitentes, corresponde a estos resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes de los litigios principales, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Segunda) declara:

- 1) **La cláusula 5 del Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada, celebrado el 18 de marzo de 1999, que figura en el anexo de la 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, debe interpretarse en el sentido de que los Estados miembros o los interlocutores sociales no pueden excluir del concepto de «sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada», a efectos de dicha disposición, una situación en la que un empleado público nombrado sobre la base de una relación de servicio de duración determinada, a saber, hasta que la plaza vacante para la que ha sido nombrado sea provista de forma definitiva, ha ocupado, en el marco de varios nombramientos, el mismo puesto de trabajo de modo ininterrumpido durante varios años y ha desempeñado de forma constante y continuada las mismas funciones, cuando el mantenimiento de modo permanente de dicho empleado público en esa plaza vacante se debe al incumplimiento por parte del empleador de su obligación legal de organizar en el plazo previsto un proceso selectivo al objeto de proveer definitivamente la mencionada plaza vacante y su relación de servicio haya sido prorrogada implícitamente de año en año por este motivo.**
- 2) **La cláusula 5 del Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada, celebrado el 18 de marzo de 1999, que figura en el anexo de la Directiva 1999/70, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa y a una jurisprudencia nacionales en virtud de las cuales la renovación sucesiva de relaciones de servicio de duración determinada se considera justificada por «razones objetivas», con arreglo al apartado 1, letra a), de dicha**

cláusula, por el mero motivo de que tal renovación responde a las causas de nombramiento previstas en esa normativa, es decir, razones de necesidad, de urgencia o para el desarrollo de programas de carácter temporal, coyuntural o extraordinario, en la medida en que dicha normativa y jurisprudencia nacionales no impiden al empleador de que se trate dar respuesta, en la práctica, mediante esas renovaciones, a necesidades permanentes y estables en materia de personal.

- 3) La cláusula 5 del Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada, celebrado el 18 de marzo de 1999, que figura en el anexo de la Directiva 1999/70, debe interpretarse en el sentido de que incumbe al órgano jurisdiccional nacional apreciar, con arreglo al conjunto de normas de su Derecho nacional aplicables, si la organización de procesos selectivos destinados a proveer definitivamente las plazas ocupadas con carácter provisional por empleados públicos nombrados en el marco de relaciones de servicio de duración determinada, la transformación de dichos empleados públicos en «indefinidos no fijos» y la concesión a estos empleados públicos de una indemnización equivalente a la abonada en caso de despido improcedente constituyen medidas adecuadas para prevenir y, en su caso, sancionar los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada o medidas legales equivalentes, a efectos de esa disposición.
- 4) Las cláusulas 2, 3, apartado 1, y 5 del Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada, celebrado el 18 de marzo de 1999, que figura en el anexo de la Directiva 1999/70, deben interpretarse en el sentido de que, en caso de utilización abusiva por parte de un empleador público de sucesivas relaciones de servicio de duración determinada, el hecho de que el empleado público de que se trate haya consentido el establecimiento o la renovación de dichas relaciones no priva, desde ese punto de vista, de carácter abusivo al comportamiento del empleador de modo que dicho Acuerdo Marco no sea aplicable a la situación de ese empleado público.
- 5) El Derecho de la Unión debe interpretarse en el sentido de que no obliga a un tribunal nacional que conoce de un litigio entre un empleado público y su empleador a abstenerse de aplicar una normativa nacional que no es conforme con la cláusula 5, apartado 1, del Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada, celebrado el 18 de marzo de 1999, que figura en el anexo de la Directiva 1999/70.

Arabadjiev

Xuereb

von Danwitz

Piçarra

Kumin

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 19 de marzo de 2020.

El Secretario

El Presidente de la Sala  
Segunda

A. Calot Escobar

A. Arabadjiev

---

\* Lengua de procedimiento: español.