

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL**SR. RIMVYDAS NORKUS****presentadas el 9 de octubre de 2025 (1)****Asunto C-418/24 [Obadal] (i)****TJ
Contra****Comunidad de Madrid,
con intervención de:
Ministerio Fiscal**

(Petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo)

« Procedimiento prejudicial — Política social — Directiva 1999/70/CE — Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada — Contratos de trabajo de duración determinada en el sector público — Trabajadora con contrato de duración determinada de interinidad por vacante — Cláusula 5 — Medidas que tienen por objeto prevenir la utilización abusiva de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada — Conversión de los contratos en contratos fijos — Jurisprudencia nacional que no permite tal conversión, pero que contempla el contrato indefinido no fijo junto con el abono de una indemnización — Medidas sancionadoras efectivas, disuasorias y proporcionadas — Efecto útil de la cláusula 5 del Acuerdo Marco »

I. Introducción

1. ¿Es conforme con la cláusula 5 del Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada (2) una jurisprudencia nacional que no reconoce la condición de empleado laboral fijo del sector público a los indefinidos no fijos, figura que es una construcción jurisprudencial española? ¿Contiene el ordenamiento jurídico nacional otras medidas para sancionar debidamente la utilización abusiva, por parte de las Administraciones Públicas, de sucesivos contratos de duración determinada, en el sentido de esta cláusula? Estas son, en esencia, los interrogantes que el Tribunal Supremo plantea al Tribunal de Justicia en el marco de la presente petición de decisión prejudicial, que tiene por objeto la interpretación de dicha cláusula.

2. Una vez más, en el núcleo de estos interrogantes se halla una de las preocupaciones sociales de la Unión Europea de larga data: la protección de los trabajadores con contrato de duración determinada frente a los abusos. En efecto, las disposiciones protectoras mínimas establecidas en el Acuerdo Marco tienen por objeto evitar la precarización de la situación de los asalariados (3) y, en consecuencia, la menor protección de estos por haber sido contratados por tiempo determinado a lo largo de un período prolongado. (4) En efecto, este grupo de trabajadores corre el riesgo de quedar privado, durante gran parte de su carrera profesional, del beneficio de la estabilidad en el empleo, que, sin embargo, como se deduce del Acuerdo Marco, constituye un factor importante para la protección de los trabajadores. (5)

3. Desde que entrara en vigor el Acuerdo Marco el 10 de julio de 1999, el Tribunal de Justicia ha recibido numerosas peticiones para que lo interprete, (6) en particular en el contexto de asuntos relativos a la conformidad con la cláusula 5 de dicho Acuerdo Marco de medidas nacionales destinadas a sancionar la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada. (7)

Síguenos en...



4. Concretamente, en la sentencia Márquez Samohano, recaída en 2014, el Tribunal de Justicia tuvo por vez primera conocimiento del contrato indefinido no fijo, (8) figura que creó el órgano jurisdiccional remitente ante la imposibilidad legal de atribuir a los trabajadores objeto de utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada en el sector público la condición de personal laboral fijo. (9)

5. En la actualidad, pese a las sucesivas reformas que el Reino de España viene aprobando desde 2014, que demuestran los esfuerzos acometidos para asegurar la conformidad de su normativa nacional con el Acuerdo Marco, la proporción del empleo temporal en el sector público es muy elevada, ya que representa cerca del 30 %, según el órgano jurisdiccional remitente. En la fecha en que se celebró la vista ante el Tribunal de Justicia en el presente asunto, se constató que ese porcentaje alcanza, en el sector público español globalmente considerado, el 32,8 %, lo que significa que casi un tercio de los trabajadores en este sector tiene un contrato de duración determinada.

6. Las recientes sentencias Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid y otros (10) y DG de la Función Pública de la Generalidad de Cataluña y Departamento de Justicia de la Generalidad de Cataluña (11) tienen por objeto esta misma problemática. En efecto, dado que la aplicación de dichas sentencias ha generado, según el órgano jurisdiccional remitente, «múltiples y dispares» interpretaciones por parte de los órganos jurisdiccionales nacionales, se ha instado al Tribunal de Justicia a realizar de nuevo apreciaciones que permitan a dicho órgano jurisdiccional resolver el litigio principal.

A. Marco jurídico

1. Derecho de la Unión

7. Las cláusulas 1, letra b), y 5 del Acuerdo Marco, además del artículo 2, párrafo primero, de la Directiva 1999/70, tienen una especial importancia en el presente asunto.

2. Derecho español

a) Constitución

8. El artículo 14 de la Constitución preceptúa que los españoles «son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social».

9. El artículo 23, apartado 2, de la Constitución establece que los ciudadanos «tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes».

10. El artículo 103, apartado 3, de la Constitución dispone, entre otras cosas, que la ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos y el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad.

b) Legislación relativa a los contratos de duración determinada

1) Estatuto de los Trabajadores

11. El artículo 15, apartado 3, del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, (12) en su versión aplicable a los hechos del litigio principal (en lo sucesivo, «Estatuto de los Trabajadores»), dispone que «se presumirán por tiempo indefinido los contratos temporales celebrados en fraude de ley».

12. El artículo 15, apartado 5, del Estatuto de los Trabajadores establece: «Sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados 1.a), 2 y 3, los trabajadores que en un período de treinta meses hubieran estado contratados durante un plazo superior a veinticuatro meses, con o sin solución de continuidad, para el mismo o diferente puesto de trabajo con la misma

empresa o grupo de empresas, mediante dos o más contratos temporales, sea directamente o a través de su puesta a disposición por empresas de trabajo temporal, con las mismas o diferentes modalidades contractuales de duración determinada, adquirirán la condición de trabajadores fijos. [...]»

13. La disposición adicional decimoquinta del Estatuto de los Trabajadores, relativa a la «aplicación de los límites de duración del contrato por obra o servicio determinados y al encadenamiento de contratos en las Administraciones Públicas», puntualiza que la inobservancia de estos límites en las «Administraciones Públicas y sus organismos públicos vinculados o dependientes» no impide «la aplicación de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público, por lo que no será obstáculo para la obligación de proceder a la cobertura de los puestos de trabajo de que se trate a través de los procedimientos ordinarios, de acuerdo con lo establecido en la normativa aplicable», de manera que «el trabajador continuará desempeñando el puesto que venía ocupando hasta que se proceda a su cobertura por los procedimientos antes indicados, momento en el que se producirá la extinción de la relación laboral, salvo que el mencionado trabajador acceda a un empleo público, superando el correspondiente proceso selectivo».

2) EBEP

14. La Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, que se aprobó mediante el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, (13) en su versión aplicable a los hechos del litigio principal (en lo sucesivo, «EBEP»), fue modificada, en particular, por el Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, (14) y por la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público. (15)

15. El artículo 8 del EBEP dispone:

- «1. Son empleados públicos quienes desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales.
2. Los empleados públicos se clasifican en:
- a) Funcionarios de carrera.
 - b) Funcionarios interinos.
 - c) Personal laboral, ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal.
 - d) Personal eventual.»

16. Según el artículo 11, apartados 1 y 3, del EBEP:

«1. Es personal laboral el que en virtud de contrato de trabajo formalizado por escrito, en cualquiera de las modalidades de contratación de personal previstas en la legislación laboral, presta servicios retribuidos por las Administraciones Públicas. En función de la duración del contrato este podrá ser fijo, por tiempo indefinido o temporal.

[...]

3. Los procedimientos de selección del personal laboral serán públicos, rigiéndose en todo caso por los principios de igualdad, mérito y capacidad. En el caso del personal laboral temporal se regirá igualmente por el principio de celeridad, teniendo por finalidad atender razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia.»

17. El artículo 55, apartado 1, del EBEP señala:

«Todos los ciudadanos tienen derecho al acceso al empleo público de acuerdo con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, y de acuerdo con lo previsto en el presente Estatuto y en el resto del ordenamiento jurídico».

18. El artículo 70 del EBEP, titulado «Oferta de empleo público», establece:

«1. 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.

2. La Oferta de empleo público o instrumento similar, que se aprobará anualmente por los órganos de Gobierno de las Administraciones Públicas, deberá ser publicada en el Diario oficial correspondiente.

[...]»

19. La disposición adicional decimoséptima del EBEP fue introducida por el artículo 1, apartado 3, de la Ley 20/2021. Esta disposición adicional decimoséptima establece:

«1. Las Administraciones Públicas serán responsables del cumplimiento de las previsiones contenidas en la presente norma y, en especial, velarán por evitar cualquier tipo de irregularidad en la contratación laboral temporal y los nombramientos de personal funcionario interino.

Asimismo, las Administraciones Públicas promoverán, en sus ámbitos respectivos, el desarrollo de criterios de actuación que permitan asegurar el cumplimiento de esta disposición, así como una actuación coordinada de los distintos órganos con competencia en materia de personal.

2. Las actuaciones irregulares en la presente materia darán lugar a la exigencia de las responsabilidades que procedan de conformidad con la normativa vigente en cada una de las Administraciones Públicas.

3. Todo acto, pacto, acuerdo o disposición reglamentaria, así como las medidas que se adopten en su cumplimiento o desarrollo, cuyo contenido directa o indirectamente suponga el incumplimiento por parte de la Administración de los plazos máximos de permanencia como personal temporal será nulo de pleno derecho.

4. El incumplimiento del plazo máximo de permanencia dará lugar a una compensación económica para el personal funcionario interino afectado, que será equivalente a veinte días de sus retribuciones fijas por año de servicio, prorrateándose por meses los períodos de tiempo inferiores a un año, hasta un máximo de doce mensualidades. El derecho a esta compensación nacerá a partir de la fecha del cese efectivo y la cuantía estará referida exclusivamente al nombramiento del que traiga causa el incumplimiento. No habrá derecho a compensación en caso de que la finalización de la relación de servicio sea por causas disciplinarias ni por renuncia voluntaria.

5. En el caso del personal laboral temporal, el incumplimiento de los plazos máximos de permanencia dará derecho a percibir la compensación económica prevista en este apartado, sin perjuicio de la indemnización que pudiera corresponder por vulneración de la normativa laboral específica.

Dicha compensación consistirá, en su caso, en la diferencia entre el máximo de veinte días de su salario fijo por año de servicio, con un máximo de doce mensualidades, y la indemnización que le correspondiera percibir por la extinción de su contrato, prorrateándose por meses los períodos de tiempo inferiores a un año. El derecho a esta compensación nacerá a partir de la fecha del cese efectivo, y la cuantía estará referida exclusivamente al contrato del que traiga causa el incumplimiento. En caso de que la citada indemnización fuere reconocida en vía judicial, se procederá a la compensación de cantidades.

No habrá derecho a la compensación descrita en caso de que la finalización de la relación de servicio sea por despido disciplinario declarado procedente o por renuncia voluntaria.»

Síguenos en...



3) Ley 20/2021

20. El artículo 2 de la Ley 20/2021, que lleva por título «Procesos de estabilización de empleo temporal», prevé:

«1. Adicionalmente a lo establecido en los artículos 19.Uno.6 de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017 (16) y 19.Uno.9 de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, (17) se autoriza una tasa adicional para la estabilización de empleo temporal que incluirá las plazas de naturaleza estructural que, estén o no dentro de las relaciones de puestos de trabajo, plantillas u otra forma de organización de recursos humanos que estén contempladas en las distintas Administraciones Públicas y estando dotadas presupuestariamente, hayan estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2020.

Sin perjuicio de lo que establece la disposición transitoria primera, las plazas afectadas por los procesos de estabilización previstos en los artículos 19.Uno.6 de la Ley 3/2017 [...] y 19.Uno.9 de la Ley 6/2018 [...] serán incluidas dentro del proceso de estabilización descrito en el párrafo anterior, siempre que hubieran estado incluidas en las correspondientes ofertas de empleo público de estabilización y llegada la fecha de entrada en vigor de la presente Ley, no hubieran sido convocadas, o habiendo sido convocadas y resueltas, hayan quedado sin cubrir.

2. Las ofertas de empleo que articulen los procesos de estabilización contemplados en el apartado 1, así como el nuevo proceso de estabilización, deberán aprobarse y publicarse en los respectivos diarios oficiales antes del 1 de junio de 2022 y serán coordinados por las Administraciones Públicas competentes.

La publicación de las convocatorias de los procesos selectivos para la cobertura de las plazas incluidas en las ofertas de empleo público deberá producirse antes del 31 de diciembre de 2022.

La resolución de estos procesos selectivos deberá finalizar antes del 31 de diciembre de 2024.

3. La tasa de cobertura temporal deberá situarse por debajo del ocho por ciento de las plazas estructurales.

4. La articulación de estos procesos selectivos que, en todo caso, garantizará el cumplimiento de los principios de libre concurrencia, igualdad, mérito, capacidad y publicidad, podrá ser objeto de negociación en cada uno de los ámbitos territoriales de la Administración General del Estado, comunidades autónomas y entidades locales, pudiendo articularse medidas que posibiliten una coordinación entre las diferentes Administraciones Públicas en el desarrollo de los mismos en el seno de la Comisión de Coordinación del Empleo Público.

Sin perjuicio de lo establecido en su caso en la normativa propia de función pública de cada Administración o la normativa específica, el sistema de selección será el de concurso-oposición, con una valoración en la fase de concurso de un cuarenta por ciento de la puntuación total, en la que se tendrá en cuenta mayoritariamente la experiencia en el cuerpo, escala, categoría o equivalente de que se trate pudiendo no ser eliminatorios los ejercicios en la fase de oposición, en el marco de la negociación colectiva establecida en el artículo 37.1 c) del [EBEP].

En el supuesto de que en la normativa específica sectorial o de cada Administración así se hubiera previsto, los mecanismos de movilidad o de promoción interna previos de cobertura de plazas serán compatibles con los procesos de estabilización.

5. De la resolución de estos procesos no podrá derivarse, en ningún caso, incremento de gasto ni de efectivos, debiendo ofertarse en estos procesos, necesariamente, plazas de naturaleza estructural que se encuentren desempeñadas por personal con vinculación temporal.

6. Corresponderá una compensación económica, equivalente a veinte días de retribuciones fijas por año de servicio, prorrateándose por meses los períodos de tiempo inferiores a un año, hasta un máximo de doce mensualidades, para el personal funcionario interino o el personal laboral temporal que, estando en activo como tal, viera finalizada su relación con la Administración por la no superación del proceso selectivo de estabilización.

En el caso del personal laboral temporal, dicha compensación consistirá en la diferencia entre el máximo de veinte días de su salario fijo por año de servicio, con un máximo de doce mensualidades, y la indemnización que le correspondiera percibir por la extinción de su contrato, prorrateándose por meses los períodos de tiempo inferiores a un año. En caso de que la citada indemnización fuere reconocida en vía judicial, se procederá a la compensación de cantidades.

La no participación del candidato o candidata en el proceso selectivo de estabilización no dará derecho a compensación económica en ningún caso.

7. Con el fin de permitir el seguimiento de la oferta, las Administraciones Públicas deberán certificar al Ministerio de Hacienda y Función Pública, a través de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, el número de plazas estructurales ocupadas de forma temporal existente en cada uno de los ámbitos afectados.»

4) *Leyes de presupuestos del Estado para los años 2017 y 2018*

21. La disposición adicional cuadragésima tercera de la Ley 6/2018, en su versión aplicable a los hechos del litigio principal, que sustituyó a la disposición adicional trigésima cuarta de la Ley 3/2017, dispone, en particular, que la condición de trabajador indefinido no fijo solo puede concederse cuando ello se derive de una resolución judicial. Esta disposición adicional cuadragésima tercera establece que las «actuaciones irregulares» cometidas en materia de contratación temporal por «los órganos competentes en materia de personal en cada una de las Administraciones Públicas y en las entidades que conforman su Sector Público Instrumental» darán lugar a la exigencia de responsabilidades de los referidos órganos, «de conformidad con la normativa vigente en cada una de las Administraciones Públicas».

B. *Litigio principal, cuestiones prejudiciales y procedimiento ante el Tribunal de Justicia*

22. TJ viene desempeñando funciones de cuidadora de niños en un centro educativo público como personal laboral desde el 2 de marzo de 2016. Su relación de trabajo se ha basado, desde esa fecha, en seis contratos de duración determinada de interinidad sucesivos.

El último de ellos se celebró el 8 de septiembre de 2017. (18)

23. El 19 de julio de 2021, TJ interpuso demanda ante el Juzgado de lo Social n.º 13 de Madrid con el objeto de que su relación laboral se declarase fija o, subsidiariamente, indefinida no fija. Mediante sentencia de 13 de marzo de 2023, ese órgano jurisdiccional estimó en parte sus pretensiones y calificó como indefinida no fija la relación laboral por haberse prolongado durante más de tres años sin que la empleadora hubiera cubierto la plaza ocupada por la demandante en el litigio principal según lo dispuesto en la normativa nacional.

24. El recurso de suplicación interpuesto por TJ fue desestimado y esta interpuso en consecuencia recurso de casación para la unificación de doctrina ante el Tribunal Supremo, que es el órgano jurisdiccional remitente en el presente asunto. Según TJ, su relación laboral debía calificarse de relación laboral fija.

25. Según el órgano jurisdiccional remitente, es preciso, para empezar, que el Tribunal de Justicia proporcione aclaraciones para determinar si la normativa española es conforme con la cláusula 5 del Acuerdo Marco. Esta normativa, según se interpreta en la jurisprudencia del órgano jurisdiccional remitente, limita el reconocimiento de la condición de trabajador fijo en el sector público a quien accede al empleo público tras haber superado un proceso selectivo conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad. En cambio, califica como indefinida

no fija la relación laboral del trabajador temporal contratado sin haberse seguido tal proceso en la cual ha habido un abuso de sucesivos contratos de duración determinada.

26. Dicho órgano jurisdiccional considera que así sucede en el presente caso, habida cuenta de las medidas previstas en el Derecho nacional y del régimen jurídico relativo a la figura del indefinido no fijo, que él mismo instauró para responder al abuso del empleo temporal en el sector público, antes de que el legislador lo incorporara a la normativa española.

27. Dicho esto, el órgano jurisdiccional remitente señala que, a la vista de la interpretación y aplicación divergente de estas medidas y de este régimen jurídico por los tribunales españoles, en cuanto a su conformidad con la cláusula 5 del Acuerdo Marco, en particular tras la sentencia Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid, el Tribunal de Justicia debe disipar las dudas existentes al respecto.

28. El órgano jurisdiccional remitente indica, a continuación, las razones por las cuales considera que el régimen jurídico relativo a la relación laboral indefinida no fija y la normativa española en su conjunto son conformes con dicha cláusula 5.

29. A este respecto, precisa, en primer término, que el acceso al empleo público español de carácter fijo debe respetar los principios de igualdad, mérito y capacidad, establecidos en la Constitución, para salvaguardar el derecho de todos los ciudadanos de la Unión de acceder a dicho empleo en condiciones de igualdad y de no discriminación, de conformidad con el artículo 45 TFUE y con los artículos 20 y 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Además, estos principios son aplicables tanto a los funcionarios como al personal laboral. Por lo tanto, no es posible atribuir la condición de «trabajador fijo» en el sector público a quien no ha superado los procesos selectivos ajustados a dichos principios. Así, si hubiera de atribuirse la condición de personal fijo a todo el personal laboral que ostente la condición de indefinido no fijo, la Administración quedaría eximida de la obligación de convocar esos procesos, lo que, sin embargo, negaría al resto de los ciudadanos de la Unión el derecho a participar en los mismos.

30. En segundo término, el órgano jurisdiccional remitente destaca que la figura jurídica del trabajador indefinido no fijo se ha desarrollado en su propia jurisprudencia para responder a los abusos de temporalidad en el sector público. Esta solución es fruto de la imposibilidad legal de atribuir a los trabajadores que hayan padecido una utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada la condición de personal laboral fijo, porque no han accedido al empleo público a través de un proceso selectivo conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad. Así, en caso de que se constate una utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada, la relación laboral irregular pasa a convertirse en indefinida no fija desde su fecha de inicio.

31. El efecto jurídico que se despliega, prosigue el órgano jurisdiccional remitente, consiste en que se mantiene el vínculo contractual hasta la definitiva cobertura de la plaza por el procedimiento reglamentario correspondiente con arreglo a la legislación española, momento en el cual se extingue la relación laboral del trabajador indefinido no fijo, con el pago de una indemnización de veinte días por año de servicio, con un límite de doce mensualidades. El trabajador de que se trate no tendría derecho a dicha indemnización si los sucesivos contratos de duración determinada fuesen legítimos y no abusivos, lo que demuestra que dicha indemnización no es independiente de cualquier consideración relativa al carácter legítimo o abusivo de la utilización de dichos contratos. Para el caso de que el Tribunal de Justicia considere que esa indemnización no constituye una medida adecuada para prevenir y sancionar la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si el pago de la máxima indemnización legal vigente, correspondiente a los despidos improcedentes de los trabajadores fijos, a saber, treinta días por año de servicio y un límite de veinticuatro mensualidades, podría constituir tal medida.

32. En tercer término, el órgano jurisdiccional remitente añade, por una parte, que el trabajador indefinido no fijo disfruta de los mismos derechos que el trabajador fijo en todos los ámbitos de la relación laboral, en particular en lo referente a la remuneración y a la promoción profesional. Por otra parte, este órgano jurisdiccional apunta que el Tribunal de Justicia, en el

apartado 73 de su sentencia Instituto Madrileño, parece haber aceptado que la conversión de la relación laboral en indefinida no fija pudiera ser una medida apta para sancionar la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada.

33. En cuarto término, el órgano jurisdiccional remitente indica que no comparte el criterio del órgano jurisdiccional remitente en el asunto en que recayó la sentencia Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid, según el cual el Derecho español no prevé, para la categoría de contratos indefinidos no fijos, ninguna medida nacional destinada a evitar y sancionar la utilización abusiva de esos contratos. Según el órgano jurisdiccional remitente, la calificación de la relación laboral como indefinida no fija constituye tal medida y puede, por lo tanto, considerarse como una «medida legal equivalente y adecuada», en el sentido de la cláusula 5 del Acuerdo Marco.

34. En quinto término, para concluir, el órgano jurisdiccional remitente señala que la Ley 20/2021, que contempla un proceso de estabilización del empleo público, ha introducido en el Derecho español medidas legislativas específicas con el fin, en particular, de que la convocatoria de procesos selectivos no sea independiente de cualquier consideración relativa al carácter abusivo de la utilización de sucesivos contratos de duración determinada. Aunque dichos procesos estén abiertos a candidatos que no han sido víctimas de abuso, el legislador atribuye en ellos un valor determinante a la experiencia previa y al tiempo desempeñado por los trabajadores temporales afectados en el desarrollo de sus tareas, lo que compensa adecuadamente los abusos, al facilitarles su acceso definitivo a la plaza como trabajadores fijos. Esta Ley también introdujo una nueva disposición nacional que establece un régimen de responsabilidad de la Administración Pública en caso de incumplimiento de dichas medidas.

35. En estas circunstancias, el Tribunal Supremo decidió, mediante auto de 30 de mayo de 2024, presentado ante el Tribunal de Justicia el 12 de junio de 2024, suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) Principal. ¿Se opone a la cláusula 5 del Acuerdo Marco la doctrina jurisprudencial que, defendiendo los principios de igualdad, mérito, capacidad y no discriminación en la libre circulación de trabajadores, niega el reconocimiento de la condición de trabajadores fijos del sector público a los trabajadores indefinidos no fijos?»

2) Subsidiaria. De ser afirmativa la respuesta a la anterior pregunta: ¿El reconocimiento de una indemnización disuasoria al trabajador indefinido no fijo en el momento de la extinción de su relación laboral puede considerarse como una medida adecuada para prevenir y, en su caso, sancionar, los abusos derivados de la utilización sucesiva de contratos temporales en el sector público con arreglo a la cláusula 5 del Acuerdo Marco?»

36. El órgano jurisdiccional remitente solicitó al Tribunal de Justicia que tramitara el presente asunto por el procedimiento acelerado del artículo 105 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia. Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 4 de septiembre de 2024, Obadal (C-418/24, EU:C:2024:717), se denegó la solicitud. No obstante, habida cuenta de la naturaleza del asunto y de la importancia de las cuestiones que plantea, se decidió que el Tribunal de Justicia diera tratamiento prioritario al presente asunto, con arreglo al artículo 53, apartado 3, de su Reglamento de Procedimiento.

37. El 8 de enero de 2025, el Gobierno español solicitó, en virtud del artículo 16, párrafo tercero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que el Tribunal de Justicia actuara en Gran Sala en el presente asunto.

38. Han presentado observaciones escritas ante el Tribunal de Justicia TJ, el Ministerio Fiscal, el Gobierno español y la Comisión Europea. En la vista celebrada el 24 de junio de 2025, estas mismas partes e interesados, así como el Gobierno italiano y la Comunidad de Madrid, que no habían presentado observaciones escritas, respondieron a las preguntas de respuesta oral que les había dirigido el Tribunal de Justicia.

II. Análisis

Síguenos en...



A. Sobre el alcance de las cuestiones prejudiciales y su reformulación

39. Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si la cláusula 5 del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que se opone a una jurisprudencia nacional que, para garantizar una serie de principios de rango constitucional, a saber, los principios de igualdad, mérito, capacidad y no discriminación, así como la libre circulación de trabajadores o los principios de igualdad y de no discriminación, respectivamente consagrados en el artículo 45 TFUE y en los artículos 20 y 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales, no reconoce la condición de trabajador fijo del sector público a los trabajadores indefinidos no fijos. De ser afirmativa la respuesta a la primera cuestión prejudicial, este órgano jurisdiccional pregunta, en esencia, mediante su segunda cuestión prejudicial, si dicha cláusula 5 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que prevé el pago de una indemnización con un doble límite máximo a los trabajadores indefinidos no fijos en el momento de la extinción de su relación laboral.

40. Antes de entrar a analizar estas dos cuestiones prejudiciales, considero útil presentar algunas consideraciones sobre su alcance, a fin de exponer las razones por las cuales considero que deben reformularse.

41. Para empezar, habida cuenta de que ambas cuestiones prejudiciales están intrínsecamente relacionadas, propongo al Tribunal de Justicia que las examine conjuntamente, aun cuando la segunda solo se plantee para el caso de que haya de responderse afirmativamente a la primera.

42. A continuación, aunque la formulación de la primera cuestión prejudicial pueda dar a entender que el órgano jurisdiccional remitente solo se refiere a la conformidad con la cláusula 5 del Acuerdo Marco de la imposibilidad de reconocer la condición de personal laboral fijo a los trabajadores indefinidos no fijos, entiendo que, considerando los datos que figuran en el auto de remisión, el alcance de esta cuestión comprende también el examen de la conformidad con dicha cláusula *de otras medidas nacionales*, que tanto el órgano jurisdiccional remitente como el Gobierno español, el Ministerio Fiscal y la Comunidad de Madrid consideran como medidas adecuadas para sancionar la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada. En efecto, opino que, para analizar tal conformidad, debe tomarse en consideración el conjunto de las medidas previstas en el ordenamiento jurídico nacional, tal como las expone el órgano jurisdiccional remitente.

43. Por último, según el Tribunal de Justicia, para que pueda considerarse conforme con el Acuerdo Marco una normativa nacional, como la normativa española controvertida en el litigio principal, interpretada por el Tribunal Supremo, que, en el sector público, no permite convertir en contrato de trabajo fijo una sucesión de contratos de duración determinada, como los contratos indefinidos no fijos, el ordenamiento jurídico interno del Estado miembro de que se trate debe contener, en dicho sector, otra medida efectiva para evitar y, en su caso, sancionar la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada. (19)

44. En el presente caso, el litigio principal, que enfrenta, ante el órgano jurisdiccional remitente, a TJ a la Comunidad de Madrid, versa sobre la calificación de la relación laboral que vincula a la interesada a esta Administración Pública. Del auto de remisión resulta que TJ lleva trabajando para dicha Administración más de nueve años, en virtud de seis contratos de duración determinada de interinidad sucesivos. En el caso de TJ, la justicia española ha reconocido que se ha producido un uso abusivo de sucesivos contratos de duración determinada y su relación laboral se ha calificado en primera instancia y en apelación como indefinida no fija. TJ sostiene, ante el órgano jurisdiccional remitente, que esta relación laboral debe declararse fija.

45. Por consiguiente, del auto de remisión y de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se deduce que, efectivamente, se ha producido una utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada en el presente caso.

46. En estas circunstancias, se han de entender las cuestiones prejudiciales en el sentido de que el órgano jurisdiccional remitente trata esencialmente de averiguar, como él mismo ha

indicado, si, de conformidad con las exigencias de la cláusula 5 del Acuerdo Marco, el ordenamiento jurídico español, tal como se presenta en el auto de remisión, establece medidas para sancionar debidamente el uso abusivo de sucesivos contratos de duración determinada.

47. Para responder de manera útil a esta cuestión, presentaré, primero, algunas observaciones preliminares sobre el contenido y el alcance de la cláusula 5 del Acuerdo Marco, a la luz de la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia (sección B). Seguidamente, antes de determinar los criterios que permiten considerar que una medida destinada a sancionar el uso abusivo de sucesivos contratos de duración determinada constituye una «medida sancionadora efectiva, disuasoria y proporcionada» de conformidad con esta cláusula (sección D), recordaré el principio jurisprudencial según el cual incumbe a las autoridades nacionales adoptar tales medidas para garantizar el efecto útil de dicha cláusula (sección C). Habida cuenta de que, en el presente asunto, se ha producido efectivamente un uso abusivo de sucesivos contratos de duración determinada, examinaré la conformidad con dicha cláusula de las medidas nacionales establecidas para sancionar debidamente el uso abusivo de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada. Para terminar, extraeré conclusiones de este análisis y propondré, a la luz tales razonamientos, una respuesta a dicha cuestión reformulada (sección E).

48. Ha de señalarse, asimismo, como se desprende de la introducción de las presentes conclusiones, que el Tribunal de Justicia ya se ha pronunciado en numerosas ocasiones sobre la normativa nacional controvertida, basándose en una jurisprudencia consolidada relativa, en particular, a las medidas para sancionar debidamente la utilización abusiva de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada, en la cual se fundamentan las recientes sentencias Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid y DG de la Función Pública de la Generalidad de Cataluña y Departamento de Justicia de la Generalidad de Cataluña. Por lo tanto, en el examen que me dispongo a acometer en las siguientes líneas, únicamente expondré, en aras de la brevedad, los elementos pertinentes de esta jurisprudencia y trataré de evitar las repeticiones innecesarias en el texto, realizando así una serie de referencias cruzadas.

B. Observaciones preliminares sobre el contenido y el alcance de la cláusula 5 del Acuerdo Marco

49. En las líneas que siguen, me propongo recordar, en particular, la articulación entre el punto 1 y el punto 2, letra b), de la cláusula 5 del Acuerdo Marco, según tal articulación se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, distinguiendo los tipos de medidas que se contemplan y los diferentes regímenes que les son aplicables.

1. Sobre los dos tipos de medidas: preventivas y sancionadoras

50. Para empezar, quisiera recordar que del párrafo segundo del preámbulo del Acuerdo Marco, de los puntos 6 y 8 de las consideraciones generales de dicho Acuerdo Marco y de la jurisprudencia consolidada resulta que 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 satisfacer simultáneamente las necesidades de los empleadores y de los trabajadores en ciertas circunstancias. (20)

51. A continuación, de la cláusula 1 del Acuerdo Marco se desprende que su *objeto* consiste, en particular, en establecer un marco para evitar los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada. La cláusula 5 del Acuerdo Marco tiene precisamente como finalidad *alcanzar ese objetivo*, en concreto imponer límites a la utilización sucesiva de tales contratos o relaciones laborales, 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. (21)

52. Este marco incluye *dos tipos de medidas diferentes* que se sujetan a *regímenes distintos*. Así, de conformidad con la cláusula 5, punto 1, de este Acuerdo Marco, los Estados miembros deben adoptar *medidas dirigidas a prevenir* «los abusos como consecuencia de la

utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada». No obstante, cuando ya se haya producido un uso abusivo de esos contratos, deben poder aplicarse *medidas para sancionar debidamente tal abuso*, con arreglo, en particular, al punto 2, letra b), de esta cláusula. (22)

2. Sobre la distinción de los regímenes a los que están sujetas las medidas preventivas y sancionadoras

53. En primer lugar, en lo referente a la cláusula 5, punto 1, del Acuerdo Marco, esta disposición contiene la *obligación* («la adopción efectiva y vinculante») de los Estados miembros de introducir una o varias de las medidas enumeradas en las letras a) a c), cuando no existan ya en el Estado miembro de que se trate medidas legales equivalentes. (23) 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 esta disposición, o incluso a medidas legales existentes que sean equivalentes, teniendo en cuenta las necesidades de los distintos sectores o categorías de trabajadores. El Tribunal de Justicia ha considerado que, «de ese modo, la cláusula 5, punto 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 la efectividad del Acuerdo Marco*». (24)

54. En segundo lugar, según se desprende del tenor de la cláusula 5, punto 2, letra b), del Acuerdo Marco, únicamente «cuando resulte necesario» tienen que actuar los Estados miembros y/o los interlocutores sociales del modo previsto en esta disposición para determinar «en qué condiciones los contratos de trabajo o relaciones laborales de duración determinada [...] se considerarán celebrados por tiempo indefinido». En consecuencia, dicha disposición, que tiene una especial relevancia en el presente asunto, (25) «concede a los Estados miembros la *facultad* de prever que los abusos entrañen una recalificación [o una transformación] del contrato de trabajo como relación laboral por tiempo indefinido». (26) Como ha constatado el Tribunal de Justicia en reiterada jurisprudencia, la referida disposición contempla expresamente esta medida sancionadora de tales abusos sin convertirla, no obstante, en obligación para los Estados miembros. (27)

55. En cambio, habida cuenta de que ni la Directiva 1999/70 ni el Acuerdo Marco prevén la adopción de medidas sancionadoras concretas con carácter efectivo, disuasorio y proporcionado, el Tribunal de Justicia, en su jurisprudencia, ha establecido tal exigencia con el fin de garantizar el efecto útil de esta Directiva. (28) Ha recordado así de forma reiterada que, cuando el Derecho de la Unión no establece sanciones específicas para el caso de que, como en el presente asunto, se compruebe, no obstante, la existencia de abusos, 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 conforme al Acuerdo Marco. (29) El Tribunal de Justicia ha añadido que, por lo tanto, corresponde al órgano jurisdiccional remitente apreciar en qué medida los requisitos de aplicación y la ejecución efectiva de la normativa y la jurisprudencia nacionales hacen que estas constituyan medidas apropiadas para sancionar la utilización abusiva de sucesivos contratos o relaciones de empleo de duración determinada. (30)

C. Sobre el principio jurisprudencial según el cual corresponde a las autoridades nacionales adoptar medidas sancionadoras efectivas, disuasorias y proporcionadas para garantizar el efecto útil de la Directiva 1999/70

56. Quisiera señalar, en primer lugar, que el principio jurisprudencial según el cual «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 conforme al Acuerdo Marco», está firmemente arraigado en una jurisprudencia reiterada y consolidada en la cual el Tribunal de Justicia se ha basado en una serie de principios del Derecho de la Unión. (31)

57. En esta jurisprudencia, el Tribunal de Justicia ha señalado, por un lado, que los Estados miembros tienen la obligación de elegir, en el marco de la libertad que les reconoce el artículo

288 TFUE, párrafo tercero, las formas y los medios más adecuados para garantizar el efecto útil de las directivas, habida cuenta del objeto que estas persiguen. (32) Por otro lado, ha añadido que, aunque, a falta de normativa de la Unión en la materia, las modalidades de aplicación de tales normas deben ser determinadas por el ordenamiento jurídico interno de los Estados miembros en virtud del *principio de autonomía de procedimiento* de estos, no deben ser menos favorables que las aplicables a situaciones similares de carácter interno (principio de equivalencia) ni hacer imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión (principio de efectividad). (33)

58. De lo anterior se deduce, según el Tribunal de Justicia, que, 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 del incumplimiento del Derecho de la Unión*. (34) 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*», (35) ya sea mediante la transformación de esas relaciones en contratos de trabajo fijos o mediante la concesión de una indemnización por daños y perjuicios. (36)

59. En cuanto a este marco jurisprudencial, considero útil formular las dos consideraciones siguientes.

60. En primer lugar, me pregunto por *la naturaleza de los resultados fijados por la Directiva 1999/70*, según la interpreta el Tribunal de Justicia, cuando, como en el presente caso, ya se ha producido un uso abusivo de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada. A pesar de que se desprende claramente de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que la exigencia de garantizar los resultados fijados por esta Directiva pretende que los Estados miembros, por una parte, establezcan medidas que presenten garantías de protección de los trabajadores *efectivas y equivalentes* y, por otra parte, las apliquen «con objeto de sancionar debidamente [el] abuso y eliminar las consecuencias de la violación del Derecho de la Unión», creo que ha de precisarse el alcance exacto de cada una de estas dos condiciones. (37)

61. A este respecto, cabría argumentar que la primera condición se refiere a las medidas sancionadoras *stricto sensu* impuestas a los autores del abuso —en particular, medidas de carácter punitivo y/o disciplinario—, mientras que la segunda persigue medidas compensatorias, previstas en beneficio del trabajador víctima del abuso.

62. Más concretamente, en lo que atañe a la naturaleza alternativa o cumulativa de estas dos condiciones, su articulación mediante la conjunción «y» implica que tienen carácter cumulativo. De ello se deduce que solo cuando se cumplan dichas condiciones se considera que una medida nacional presenta las garantías de protección de los trabajadores *efectivas y equivalentes* que el Derecho de la Unión exige. Dicho esto, aunque el empleo de esta conjunción confirma el carácter vinculante de estas dos condiciones, considero, en particular, que la condición relativa a la eliminación de las consecuencias de la infracción del Derecho de la Unión es la «razón de ser» de la Directiva 1999/70 y del Acuerdo Marco. Por lo tanto, a mi juicio, esta debe prevalecer. (38) En otras palabras, la adopción de medidas sancionadoras disuasorias frente a los autores del abuso (carácter punitivo) no es suficiente si no hay medidas destinadas a eliminar efectivamente las consecuencias de dicho abuso para la víctima (carácter compensatorio), a través, en concreto, de la reparación íntegra del perjuicio sufrido por el trabajador.

63. En segundo lugar, también cabe preguntarse por *el momento exacto del incumplimiento del Derecho de la Unión*: ¿en qué estadio puede considerarse que ha habido incumplimiento del Acuerdo Marco?

64. A este respecto, me parece evidente, como se desprende, en esencia, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia mencionada, (39) que tal incumplimiento se produce desde el momento en que el trabajador realiza en la Administración Pública, de manera

permanente y estable, tareas que forman parte de la actividad normal de esta y la duración de sus contratos o relaciones laborales *excede* bien de la duración máxima total de los mismos o bien del número de renovaciones autorizadas, según se dispongan en la normativa nacional con arreglo a la cláusula 5, punto 1, letras b) y c), del Acuerdo Marco, o bien cuando la renovación de dichos contratos o relaciones laborales no está objetivamente justificada a la luz de la cláusula 5, punto 1, letra a), de dicho Acuerdo Marco. (40)

65. Entiendo pues que no cabe considerar que el incumplimiento del Acuerdo Marco se produzca exclusivamente en el momento de la extinción del contrato de trabajo indefinido no fijo por la cobertura de la plaza de que se trate, por la jubilación del trabajador o por su despido, ni tampoco, siquiera, en el momento en que se haya constatado el abuso.

66. Precisado lo anterior, falta por determinar ahora cuáles son los criterios para considerar que una medida dirigida a sancionar un uso abusivo de sucesivos contratos de duración determinada constituye una «medida sancionadora efectiva, disuasoria y proporcionada» con arreglo a la cláusula 5 del Acuerdo Marco.

D. Sobre los criterios para considerar que una medida sancionadora es efectiva, disuasoria y proporcionada

67. Se deduce, en esencia, de la sentencia Santoro que, para tener carácter efectivo, disuasorio y proporcionado, las medidas nacionales adoptadas con arreglo a la cláusula 5 del Acuerdo Marco pueden prever, en particular, la concesión de una indemnización adecuada al trabajador víctima del abuso, junto con la posibilidad de obtener la reparación íntegra del perjuicio sufrido, así como un mecanismo de sanciones para la Administración responsable. (41)

68. Habida cuenta de estas consideraciones, quisiera llamar la atención sobre un aspecto importante para el presente asunto. Se trata de determinar *los criterios* para apreciar si una medida sancionadora efectiva, disuasoria y proporcionada es conforme con la cláusula 5 del Acuerdo Marco. A este respecto, utilizaré el término «medida sancionadora» para referirme, como hace el Tribunal de Justicia en su jurisprudencia, a las sanciones en sentido amplio, es decir, en el sentido de que abarcan tanto el carácter compensatorio como el punitivo de la medida.

1. *¿Debe la medida sancionadora reparar íntegramente el daño sufrido por el trabajador afectado?*

69. En cuanto a la sentencia Santoro, por lo que respecta a las medidas sancionadoras en sentido amplio, debe señalarse, para empezar, que de ella se desprende que la reparación íntegra del perjuicio sufrido por el trabajador constituye uno de los criterios que permiten considerar que una medida sancionadora es efectiva, disuasoria y proporcionada, de conformidad con la cláusula 5 del Acuerdo Marco.

70. Ciertamente, el Tribunal de Justicia ha puntualizado que ni el principio de reparación íntegra del perjuicio sufrido ni el de proporcionalidad exigen el abono de una indemnización de carácter punitivo. En efecto, estos principios obligan a los Estados miembros a establecer una reparación adecuada, que no se limite a una indemnización meramente simbólica, sin sobrepasar, no obstante, la compensación íntegra. (42) No obstante, el Tribunal de Justicia también ha señalado que la imposición del pago de intereses, según las normas nacionales aplicables, constituye un componente indispensable de un resarcimiento que permita eliminar las consecuencias de los abusos, (43) en particular en los casos más graves. (44)

71. Por lo tanto, como subrayó la Comisión en respuesta a una pregunta formulada por el Tribunal de Justicia en la vista, no puede establecerse un límite máximo para la indemnización del perjuicio sufrido por el trabajador, si se quiere que esta permita compensar adecuadamente *todos los casos de abusos*, incluidos los más graves. (45) En efecto, es evidente que la fijación de un límite máximo restringe, de forma anticipada, el importe de la indemnización a un nivel que no guarda necesariamente proporción con la gravedad de la violación, en particular con su duración, y comporta así el riesgo de dar a dicha indemnización

un carácter puramente simbólico, lo que no es conforme con el mandato del Tribunal de Justicia de garantizar que haya una medida sancionadora efectiva, disuasoria y proporcionada. Asimismo, la reparación íntegra del perjuicio sufrido por el uso abusivo de sucesivos contratos de duración determinada durante un período de tiempo prolongado no puede prescindir de elementos, como el transcurso del tiempo, que, de hecho, pueden reducir su valor. (46)

72. En efecto, si bien los Estados miembros disponen de un margen de apreciación para adoptar sus medidas, no es menos cierto que el conjunto de las medidas, es decir, el sistema en sí, debe ser efectivo para ser conforme con la cláusula 5 del Acuerdo Marco. Por consiguiente, dado que el órgano jurisdiccional remitente tiene competencia exclusiva para interpretar y aplicar la normativa nacional, le corresponde interpretar esta normativa, en la medida de lo posible, de manera que se garantice el respeto del principio de efectividad.

73. Por último, en la sentencia Santoro, el Tribunal de Justicia declaró, en concreto, que, «habida cuenta de las dificultades inherentes a la demostración de la existencia de una pérdida de oportunidad, [...] un mecanismo de presunción que tiene por objeto garantizar al trabajador que ha sufrido, debido al uso abusivo de sucesivos contratos de duración determinada, una pérdida de oportunidades de empleo la posibilidad de eliminar las consecuencias de tal infracción del Derecho de la Unión puede satisfacer el requisito de efectividad». (47) A la inversa, un mecanismo de compensación en el que el trabajador debiera probar la posible pérdida de oportunidad obligaría a este a aportar una prueba que, si no imposible, como mínimo resulta muy difícil de aportar, especialmente debido a los desequilibrios de poder entre las partes y a la precariedad resultante del uso abusivo de sucesivos contratos de duración determinada. Tal exigencia menoscabaría la efectividad de tal mecanismo. De ello resulta que un mecanismo de indemnización del trabajador por vía judicial que no presente un aligeramiento de la carga de la prueba tampoco se conforma a las exigencias del Acuerdo Marco.

2. ¿Debe la medida garantizar que el trabajador acceda a la estabilidad en el empleo?

74. Como ya se ha indicado, el Acuerdo Marco tiene por objeto evitar la precarización de la situación de los asalariados y, en consecuencia, la menor protección de estos provocada por el uso prolongado de sucesivos contratos de duración determinada. Pues bien, la estabilidad en el empleo constituye un elemento esencial de la protección de los trabajadores.

75. A este respecto, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta que una normativa que establece una regla imperativa según la cual, en caso de utilización abusiva de contratos de trabajo de duración determinada, como los contratos indefinidos no fijos, esos contratos se convierten en relación laboral de duración indefinida *puede* implicar una medida que sanciona efectivamente tal utilización abusiva y, por lo tanto, debe considerarse conforme con la cláusula 5 del Acuerdo Marco. (48)

76. No obstante, considero importante precisar que, de manera general, para que tal conversión pueda considerarse, en sí misma, como una medida efectiva, debe aplicarse en un plazo razonable. (49) Por lo tanto, no cabe considerar que dicha medida resulte suficiente para un trabajador que haya encadenado contratos de duración determinada durante un período especialmente prolongado, como diez, veinte o incluso treinta años.

77. De ello se deduce que la conversión de un contrato de trabajo de duración determinada en un contrato fijo no puede constituir, por sí sola, una medida efectiva para compensar el perjuicio sufrido por el trabajador víctima del abuso, especialmente en los casos más graves en los que los órganos jurisdiccionales nacionales constaten que el incumplimiento de la cláusula 5 del Acuerdo Marco se ha producido durante un dilatado período de tiempo. (50)

3. ¿Debe la medida permitir que se genere la responsabilidad individual del personal de la Administración?

78. Está claro que una medida sancionadora que permita que se genere la responsabilidad individual del personal de la Administración pública podría constituir una medida disuasoria, máxime cuando, como ha destacado la Comisión tanto en sus observaciones escritas como

orales, una medida dirigida a eliminar las consecuencias de un abuso —sea mediante la concesión de una indemnización tasada, sea mediante una compensación por vía judicial— recaería, a diferencia de lo que sucede en el sector privado, sobre el erario público, de manera que la responsabilidad individual y la sanción no irían aparejadas.

79. Consiguientemente, admito, al igual que la Comisión, que un sistema de responsabilidad individual del personal de la Administración podría constituir una herramienta pertinente en el marco de un sistema que incluya otras sanciones suficientemente disuasorias, efectivas y proporcionadas. En todo caso, para que dicho sistema sea efectivo, debe ser concreto, previsible y aplicable en la práctica. No puede reducirse a una mera posibilidad abstracta o puramente teórica.

80. Por tanto, aun cuando, como ha señalado el Tribunal de Justicia, ni el principio de reparación íntegra del perjuicio ni el de proporcionalidad exigen el abono de una indemnización de carácter punitivo, no veo ninguna razón de principio para que un sistema nacional de medidas, en el marco del margen de apreciación de que disponen los Estados miembros, no incluya a la vez la reparación íntegra del perjuicio sufrido por el trabajador, la posibilidad de reclamar el pago de una indemnización por daños y perjuicios y el establecimiento de un mecanismo de responsabilidad individual del personal de la Administración. En mi opinión, resulta evidente que no cabe considerar que un sistema nacional en el que el uso de sucesivos contratos de duración determinada sigue estando ampliamente extendido se fundamente en medidas sancionadoras efectivas, disuasorias y proporcionadas. Corresponderá al órgano jurisdiccional remitente verificar este extremo.

81. En consecuencia, estas consideraciones guiarán mi análisis de la conformidad con la cláusula 5 del Acuerdo Marco de las medidas previstas en el ordenamiento jurídico español, según las describe el órgano jurisdiccional remitente, con objeto de sancionar el uso abusivo de sucesivos contratos o relaciones de empleo de duración determinada.

E. Sobre la existencia de medidas que sancionen debidamente el uso abusivo de sucesivos contratos de trabajo de duración determinada

82. TJ alega, por un lado, que la condición de «trabajador indefinido no fijo», dado su carácter temporal, no hace sino perpetuar una situación de trabajo temporal, sin ajustarse a los objetivos de la Directiva 1999/70. Así, esta condición no permite reparar el perjuicio sufrido por el trabajador afectado ni equiparlo, en derechos, con el personal fijo, pues tal condición mantiene la inestabilidad laboral, lo que infringe la cláusula 5 del Acuerdo Marco. Por consiguiente, no cabe considerar que el contrato indefinido no fijo sea una medida sancionadora eficaz, proporcionada y suficientemente disuasoria.

83. Por otro lado, en lo que se refiere a las modalidades de acceso al empleo temporal, TJ sostiene que resulta inexacto afirmar que no se han respetado los principios constitucionales —a saber, los principios de igualdad, mérito y capacidad— en la contratación de personal temporal; así, para acceder a un empleo temporal en la Administración, el personal afectado debe superar un procedimiento de selección en el que debe acreditar su titulación y méritos. (51)

84. Para determinar si el ordenamiento jurídico español establece medidas adecuadas para sancionar debidamente el uso abusivo de sucesivos contratos de duración determinada, examinaré primero la conversión de estos tipos de contratos o relaciones de empleo en una relación de empleo indefinida no fija, para seguidamente analizar las demás medidas previstas en la normativa nacional controvertida, tal como las presenta el órgano jurisdiccional remitente, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. (52)

1. *¿Constituye la conversión de sucesivos contratos de duración determinada en un contrato indefinido no fijo una medida sancionadora adecuada?*

85. De entrada, quisiera señalar que el Tribunal de Justicia ya ha declarado que las cláusulas 2 y 3 del Acuerdo Marco deben interpretarse en el sentido de que un trabajador indefinido no fijo debe considerarse un trabajador con contrato de duración determinada, a

efectos de dicho Acuerdo Marco, y, por lo tanto, comprendido en su ámbito de aplicación. El Tribunal de Justicia también tiene declarado que la cláusula 5 del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que la expresión «utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada», que figura en dicha disposición, comprende una situación en la que, al no haber convocado la Administración en cuestión, en el plazo establecido, un proceso selectivo para la cobertura definitiva de la plaza ocupada por un trabajador indefinido no fijo, el contrato de duración determinada que vincula a ese trabajador con dicha Administración ha sido prorrogado automáticamente. (53)

86. En el presente asunto, el órgano jurisdiccional remitente indica, por una parte, que el trabajador indefinido no fijo es un trabajador con *contrato de duración determinada*, al existir desde su origen una causa extintiva predeterminada de la relación laboral, cuya duración está condicionada a la cobertura de la plaza, y, por otra parte, que la incierta prolongación en el tiempo de la relación laboral indefinida no fija, a expensas de la convocatoria y resolución de los procesos selectivos para la cobertura de la vacante, puede equipararse, a efectos del Acuerdo Marco, a una prórroga automática de contratos de duración determinada. Así, según este órgano jurisdiccional, la figura jurisprudencial del indefinido no fijo no colisiona con la jurisprudencia expuesta en el punto precedente de las presentes conclusiones, (54) de suerte que el ordenamiento jurídico español es compatible con el Derecho de la Unión, sin incurrir para ello en interpretación *contra legem* del Derecho nacional.

87. El órgano jurisdiccional remitente explica, además, que el concepto de trabajador indefinido no fijo se creó ante la imposibilidad legal de atribuir a los trabajadores víctimas de uso abusivo de sucesivos contratos de duración determinada sucesivos la condición de personal *laboral* fijo, por las razones ya expuestas. (55) Este órgano jurisdiccional añade que la conversión de sucesivos contratos de duración determinada en una relación indefinida no fija junto con el reconocimiento de una indemnización de veinte días por año de servicio, con un límite de doce mensualidades, cumple adecuadamente con las exigencias del Acuerdo Marco.

88. En primer lugar, considero importante recordar que, como se deduce de la lectura de la jurisprudencia expuesta más arriba, (56) el Tribunal de Justicia, al interpretar la cláusula 5, punto 2, del Acuerdo Marco, ha declarado en numerosas ocasiones que la conversión de sucesivos contratos de duración determinada en un contrato o relación de empleo por tiempo indefinido *no es obligatoria* para los Estados miembros. De ello resulta claramente que jamás ha exigido, o siquiera sugerido, que se reconozca la condición de personal *laboral* fijo, (57) prevista en el artículo 8, apartado 2, letra c), del EBEP, o la de funcionario de carrera, contemplada en la letra a) de ese apartado 2, a un trabajador en la Administración Pública sin que haya superado previamente los procesos selectivos o los concursos, oposiciones o concursos-oposiciones previstos, de conformidad con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad. Evidentemente, huelga decir que el Tribunal de Justicia tampoco ha cuestionado estos principios. (58)

89. En consecuencia, contrariamente a lo que ha afirmado el Gobierno español en sus observaciones escritas, y habida cuenta de que los Estados miembros no tienen obligación de convertir los sucesivos contratos de duración determinada, como en el presente caso la relación laboral indefinida no fija, en un contrato de duración indefinida (personal *laboral* fijo), opino que no se plantea la cuestión de una posible interpretación *contra legem* del Derecho nacional, tal como la ha suscitado el propio órgano jurisdiccional remitente.

90. En cambio, en lo referente a esta medida, sobre la base de jurisprudencia reiterada y consolidada, el Tribunal de Justicia ha considerado que, para que pueda declararse conforme con el Acuerdo Marco una normativa nacional, como la normativa española controvertida en el litigio principal, que, en el sector público, no permite tal conversión, el ordenamiento jurídico interno del Estado miembro de que se trate *debe contener*, en dicho sector, *otra medida efectiva* para sancionar la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada. (59)

91. El órgano jurisdiccional remitente señala en su auto de remisión que del apartado 73 de la sentencia Instituto Madrileño se desprende que el Tribunal de Justicia ha considerado que, en la medida en que no exista ninguna otra medida equivalente y eficaz de protección respecto

del personal que presta servicios en las Administraciones públicas en *régimen de Derecho administrativo*, extremo que correspondía comprobar al órgano jurisdiccional remitente, la asimilación de dicho personal con relaciones de servicio de duración determinada a los trabajadores indefinidos no fijos *podría* ser una medida apta para sancionar la utilización abusiva de los contratos de trabajo de duración determinada y eliminar las consecuencias de la infracción de lo dispuesto en el Acuerdo Marco. (60)

92. Ciertamente, aquella consideración fue formulada por el Tribunal de Justicia tras puntualizar, en el apartado 72 de dicha sentencia, que *podría* ser así «si el órgano jurisdiccional remitente constatará que no existe, en la normativa nacional de que se trata en el litigio principal, ninguna otra medida efectiva para evitar y sancionar los abusos eventualmente constatados respecto de los empleados del sector público, [...] situación [que] vulneraría el objetivo y el efecto útil de la cláusula 5 del Acuerdo Marco y sería, por tanto, contraria a dicha cláusula» (el subrayado es mío).

93. Sin embargo, quisiera observar, a este respecto, que el uso del condicional «podría» en el apartado 73 de la sentencia Instituto Madrileño demuestra que el Tribunal de Justicia *no afirmó* que la asimilación de dicho personal con relaciones de servicio de duración determinada a los trabajadores indefinidos no fijos constituya una medida apta para sancionar el uso abusivo de contratos de trabajo de duración determinada y eliminar las consecuencias de la infracción de lo dispuesto en el Acuerdo Marco. En efecto, me parece que la consideración del Tribunal de Justicia en ese apartado de la sentencia implicaba simplemente que correspondía al órgano jurisdiccional remitente en el asunto en que recayó aquella sentencia verificar las circunstancias que rodeaban a esa medida de conversión.

94. Por añadidura, como ha recordado acertadamente la Comisión, el órgano jurisdiccional remitente en los asuntos que dieron lugar a la sentencia Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid ya se había preguntado por estos aspectos y había solicitado al Tribunal de Justicia que aclarara su interpretación. Así, el Tribunal de Justicia precisó en esta última sentencia su jurisprudencia relativa a la figura del trabajador indefinido no fijo.

95. En segundo lugar, aunque, según el órgano jurisdiccional remitente, la figura del trabajador indefinido no fijo constituye una respuesta al uso abusivo de contratos de duración determinada en el sector público, opino que, *aisladamente considerada*, esa conversión no puede constituir una medida que sancione debidamente tal utilización abusiva. En efecto, como ha indicado el propio órgano jurisdiccional remitente, y como también ha señalado la Comisión en sus observaciones escritas, esa medida consiste, concretamente, en convertir una serie de contratos temporales en un único contrato, *pero igualmente temporal*, cuya duración queda al arbitrio de la Administración. (61) Por lo tanto, me parece evidente que no cabe sancionar, en el sentido amplio del término, el uso abusivo de contratos de duración determinada con la transformación de la relación de empleo en otro tipo de relación de duración determinada, en tanto en cuanto tal transformación no permite, *por sí sola*, poner fin al uso abusivo de sucesivos contratos de duración determinada para responder a necesidades de la Administración Pública que no tienen ningún género de carácter provisional, sino que aún pueden prolongarse durante varios años antes de que acabe efectivamente el abuso. (62)

96. Asimismo, en su sentencia DG de la Función Pública de la Generalidad de Cataluña y Departamento de Justicia de la Generalidad de Cataluña, que es posterior al auto de remisión en el presente asunto, el Tribunal de Justicia reafirmó que no puede admitirse que puedan renovarse nombramientos de duración determinada para desempeñar de modo permanente y estable funciones en la Administración Pública de que se trate incluidas en la actividad normal del empleado en cuestión. Sostuvo *de nuevo* que tal renovación se opone directamente a la premisa en la que se basa dicho Acuerdo Marco. (63)

97. Esta consideración no queda desvirtuada por el hecho de que, como ha indicado el órgano jurisdiccional remitente, su jurisprudencia haya equiparado los derechos de los indefinidos no fijos con los del personal fijo, especialmente en materia de remuneración, promoción profesional o incentivos, sin perjuicio de requerir a la Administración empleadora para que la plaza sea convocada a concurso público. En efecto, aun cuando esta equiparación

entre los derechos no puede sino mejorar la situación de los trabajadores que llevan en situación precaria años —o incluso décadas—, al reducir de este modo las posibles diferencias de trato entre trabajadores que desempeñan funciones idénticas, tal equiparación no les permite disfrutar de la *estabilidad en el empleo*, que el legislador de la Unión concibe como un elemento fundamental de la protección de los trabajadores por el Acuerdo Marco. (64)

98. En consecuencia, considero que, en los casos en los que no se haya convocado prueba de selección alguna desde el inicio de la relación de empleo indefinida no fija, prorrogar tácitamente esa relación varios años más puede comprometer el objeto, la finalidad y la efectividad del Acuerdo Marco. (65) En efecto, como ya ha afirmado el Tribunal de Justicia, «tal interpretación restrictiva del concepto de “sucesivas relaciones laborales de duración determinada” permitiría[por un lado,] emplear a trabajadores de forma precaria durante años» y, por otro lado, «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 empleadores para satisfacer necesidades permanentes y estables en materia de personal». (66) Además, no debe olvidarse que del marco jurídico y fáctico del asunto resulta que la disposición adicional cuadragésima tercera de la Ley 6/2018 dispone que la condición de trabajador indefinido no fijo solo puede reconocerse cuando *derive de una resolución judicial*. Ello presupone necesariamente, como en el caso de autos, que el trabajador víctima del abuso deba interponer demanda declarativa para que se le reconozca la condición de indefinido no fijo.

99. Por consiguiente, considero que, en principio, la cláusula 5 del Acuerdo Marco no se opone a una jurisprudencia nacional, como la controvertida en el litigio principal, que, para garantizar una serie de principios de rango constitucional, a saber, los principios de igualdad, mérito, capacidad y no discriminación, así como la libre circulación de trabajadores, no reconoce la condición de «personal [*laboral*] fijo» del sector público a los trabajadores indefinidos no fijos, a *condición*, no obstante, de que el ordenamiento jurídico interno contenga, en este sector, al menos otra medida efectiva que permita evitar y, en su caso, sancionar la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada.

100. Se plantea, no obstante, la cuestión de si existen en el ordenamiento jurídico español, tal como lo describe el órgano jurisdiccional remitente, otras medidas efectivas que permitan sancionar el abuso.

2. *¿Existen en el ordenamiento jurídico nacional otras medidas efectivas, disuasorias y proporcionadas para sancionar el uso abusivo de sucesivos contratos de duración determinada?*

101. De la jurisprudencia reiterada que se ha recordado en el punto 55 de las presentes conclusiones resulta que la cláusula 5 del Acuerdo Marco no establece sanciones específicas en caso de que se constaten abusos. En tal escenario, las autoridades nacionales deben adoptar medidas con carácter proporcionado, efectivo y disuasorio para garantizar la plena eficacia de las normas adoptadas en aplicación del Acuerdo Marco.

102. En este contexto, debe recordarse que no corresponde al Tribunal de Justicia pronunciarse sobre la interpretación del Derecho interno, tarea esta que 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. No obstante, el Tribunal de Justicia, al pronunciarse en un procedimiento prejudicial, puede aportar, en su caso, precisiones destinadas a orientar a los tribunales nacionales en su apreciación. (67)

103. Por lo tanto, en las siguientes líneas, examinaré el carácter proporcionado, efectivo y disuasorio de las medidas previstas en el ordenamiento jurídico español, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y teniendo en cuenta los criterios expuestos en los puntos 67 a 81 de las presentes conclusiones.

a) *Sobre la indemnización compensatoria equivalente a la prevista para las personas despedidas por crisis económica o de manera improcedente*

1) *Breve recordatorio de la jurisprudencia*

104. De entrada, quisiera señalar que, en las sentencias Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid (68) y DG de la Función Pública de la Generalidad de Cataluña y Departamento de Justicia de la Generalidad de Cataluña, (69) el Tribunal de Justicia, basándose en jurisprudencia consolidada, (70) declaró, para empezar, que el abono de una indemnización por extinción de contrato «independiente de cualquier consideración relativa al carácter legítimo o abusivo de la utilización de contratos de duración determinada» sucesivos no permite alcanzar el objetivo, perseguido por la cláusula 5 del Acuerdo Marco, consistente en prevenir tales abusos. Para llegar a esta conclusión, el Tribunal de Justicia tuvo en cuenta la constatación realizada por los órganos jurisdiccionales remitentes en dichos asuntos según la cual, con arreglo al Derecho español, los trabajadores indefinidos no fijos devengan la indemnización tasada *cuando su contrato se extingue por la cobertura de la plaza que venían ocupando*, lo que presupone bien que han participado en el proceso selectivo y no lo han superado, o bien que no han participado en dicho proceso. Dedujo pues de lo anterior que esa medida no resulta adecuada para sancionar debidamente la utilización abusiva de sucesivas relaciones de empleo de duración determinada y eliminar las consecuencias de la infracción del Derecho de la Unión y, por consiguiente, no parece constituir, por sí sola, una medida *suficientemente efectiva y disuasoria* para garantizar *la plena eficacia* de las normas adoptadas conforme al Acuerdo Marco, en el sentido de la jurisprudencia.

105. En particular, en la sentencia DG de la Función Pública de la Generalidad de Cataluña y Departamento de Justicia de la Generalidad de Cataluña, (71) el Tribunal de Justicia añadió que, en vista de que una compensación como la contemplada en el artículo 2 de la Ley 20/2021, también controvertida en el litigio principal, tiene un doble límite máximo (el tope de los veinte días de retribución por año de servicio y el tope de los doce meses de salario en total), no permite ni la reparación proporcionada y efectiva en las situaciones de abuso que superen una determinada duración en años, ni la reparación adecuada e íntegra del perjuicio derivado de tales abusos. Así, el Tribunal de Justicia ha declarado que la cláusula 5 del Acuerdo Marco se opone a «una normativa nacional que establece el pago de una indemnización tasada, igual a veinte días de salario por cada año trabajado, con el límite de una anualidad, a todo trabajador cuyo empleador haya recurrido a una utilización abusiva de contratos indefinidos no fijos prorrogados sucesivamente, cuando el abono de dicha indemnización por extinción de contrato es independiente de cualquier consideración relativa al carácter legítimo o abusivo de la utilización de dichos contratos». (72)

106. No veo motivos para proponer lo contrario al Tribunal de Justicia. Dicho esto, en las presentes conclusiones procederé a examinar esta medida a la luz de determinados elementos que ha expuesto el órgano jurisdiccional remitente. (73)

2) *Apreciación*

107. En el presente asunto, en lo tocante al abono de una indemnización, el órgano jurisdiccional remitente explica, para empezar, que el efecto jurídico que resulta de la conversión de sucesivos contratos de duración determinada en una relación indefinida no fija consiste en el mantenimiento de la relación hasta la definitiva cobertura de la plaza por el procedimiento reglamentario establecido en la legislación española. A la conclusión de ese procedimiento se extingue la relación laboral del trabajador indefinido no fijo, con el pago de una indemnización de veinte días por año de servicio, con un límite de doce mensualidades.

108. A continuación, este órgano jurisdiccional indica que esa indemnización no puede considerarse independiente de toda consideración relativa al carácter legítimo o abusivo de la utilización de estos contratos o relaciones laborales; en efecto, el trabajador afectado solo tiene derecho a ella si la utilización de sucesivos contratos de duración determinada ha sido ilegítima y abusiva.

109. Por último, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, para el caso de que el Tribunal de Justicia considere que la referida indemnización no constituye una medida adecuada para prevenir y sancionar los abusos derivados de la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada, si el pago de la máxima indemnización legal vigente, correspondiente a los despidos improcedentes de trabajadores fijos (de treinta días por año de servicio y un límite de veinticuatro mensualidades), podría constituir tal medida.

110. En primer término, como ya he observado, las disposiciones protectoras mínimas establecidas en el Acuerdo Marco tienen por objeto evitar la precarización de la situación de los asalariados y, en consecuencia, la menor protección de estos por haber sido contratados con contratos de duración determinada a lo largo de un período prolongado. Así, esta precariedad no se deriva exclusivamente del despido o de la extinción de la relación de empleo del trabajador que haya sido víctima del uso abusivo de sucesivos contratos de duración determinada, sino *del abuso en sí*.

111. Pues bien, aunque la relación indefinida no fija se prolongue hasta que se provea definitivamente la plaza por el procedimiento reglamentario establecido en la legislación española, consta que la normativa española controvertida prevé una indemnización únicamente en el momento de la extinción de dicha relación. En consecuencia, tal indemnización de veinte días de salario por año trabajado, con un límite máximo de doce mensualidades, parece más una compensación por extinción de contrato que una auténtica sanción, en sentido amplio, por el abuso del que ha sido víctima el trabajador. (74)

112. En segundo término, esta conclusión del Tribunal de Justicia que se deriva de la mencionada jurisprudencia según la cual el abono de dicha indemnización por extinción de contrato es independiente de cualquier consideración relativa al carácter legítimo o abusivo de la utilización de dichos contratos, conclusión que puede comprobarse objetivamente en cada caso con un sencillo cálculo aritmético, implica claramente que dicha indemnización no permite garantizar la reparación íntegra del perjuicio en los casos de abuso más graves. Sin embargo, la posibilidad de obtener un resarcimiento parcial no resulta satisfactoria a la luz del Acuerdo Marco. Antes bien, la indemnización debe reparar íntegramente el perjuicio sufrido por el trabajador por el uso abusivo de sucesivos contratos de duración determinada durante todo el tiempo que haya durado abuso.

113. En el presente caso, TJ no se encuentra en una situación de extinción de contrato. En este contexto fáctico, cabe preguntarse cómo tal indemnización de veinte días por año de servicio, con un límite de doce mensualidades, podría generar un efecto disuasorio y, por tanto, cómo podría reparar el perjuicio de más de nueve años sucesivos de abuso. En otras palabras, esta medida no me parece disuasoria ni reparadora.

114. En tercer término, es de vital importancia que la indemnización tenga en cuenta tanto el inicio del incumplimiento del Derecho de la Unión como su término. Como ya he indicado, el incumplimiento del Acuerdo Marco comienza desde el momento en que el trabajador desempeña, de manera permanente y estable, tareas que forman parte de la actividad normal de la Administración Pública durante un tiempo que excede de la duración máxima total de la relación laboral, que, en este caso concreto, se fija en tres años en la normativa española. Asimismo, cabe recordar que, para que se considere que una indemnización por el perjuicio sufrido por el trabajador es una medida sancionadora efectiva, disuasoria y proporcionada, debe poder compensar adecuadamente *todos los casos de abuso*, incluidos los más graves, y, por tanto, no puede estar sujeta a un límite máximo.

115. De lo anterior se deduce que el cálculo de la indemnización debe tener en cuenta la situación individual del trabajador víctima de abuso. En determinados casos, la indemnización en cuestión podría permitir la reparación íntegra del perjuicio ocasionado por el abuso, mientras que en otros tal reparación íntegra se antoja manifiestamente imposible.

116. Por consiguiente, de manera general, es posible considerar que ni el abono de una indemnización correspondiente a veinte días por año de servicio, con un límite de doce mensualidades, ni el de la correspondiente a treinta días por año de servicio, con un límite de veinticuatro mensualidades, permiten, como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, la

Síguenos en...



reparación proporcionada y efectiva *en las situaciones de abuso que superen una determinada duración en años, ni la reparación adecuada e íntegra de los daños derivados de tales abusos.* (75)

117. Consiguientemente, comparto totalmente la opinión de la Comisión según la cual ni los trabajadores que se jubilen, dimitan o sean despedidos por una razón u otra antes de que se resuelva el proceso selectivo de estabilización ni aquellos que superen dicho proceso y obtengan la plaza tienen derecho a indemnización, pese a haber sido víctimas del uso abusivo de sucesivos contratos de duración determinada. (76) Además, no se ha demostrado que el mecanismo de indemnización del trabajador por vía judicial, que, según la legislación española, no se acompaña de ningún aligeramiento de la carga de la prueba, (77) tenga carácter real y no meramente teórico.

118. De las anteriores consideraciones se deduce que el hecho de que, como ha indicado el órgano jurisdiccional remitente, el trabajador afectado solo tenga derecho a esa indemnización en caso de que la utilización de sucesivos contratos de duración determinada sea declarada ilegítima y abusiva no es suficiente para considerar que esa medida permita «sancionar debidamente [el] abuso y *eliminar las consecuencias de la violación del Derecho de la Unión*» (el subrayado es mío), resultado este último que es el objetivo primordial de la Directiva 1999/70.

b) *Sobre el régimen de responsabilidad*

1) *Breve recordatorio de la jurisprudencia*

119. En lo que atañe al régimen de responsabilidad de las Administraciones Públicas, ha de volverse sobre la sentencia Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid. La cuestión de si la disposición adicional cuadragésima tercera de la Ley 6/2018 y la disposición adicional decimoséptima del EBEP, introducida por el Real Decreto-ley 14/2021, son conformes con la cláusula 5 del Acuerdo Marco constituyó el objeto de las cuestiones prejudiciales octava y novena en los asuntos en que recayó dicha sentencia. (78)

120. A este respecto, el Tribunal de Justicia declaró, en los apartados 113 y 114 de dicha sentencia, que el tenor de estas dos disposiciones parece tener un grado de ambigüedad y de abstracción tal que no resultan comparables al mecanismo italiano de responsabilidad de las Administraciones, al que se refiere el Tribunal de Justicia en la sentencia Santoro, (79) que, junto con otras medidas efectivas y disuasorias, había sido declarado adecuado para fundamentar la conformidad de la normativa italiana con la cláusula 5 del Acuerdo Marco, sin perjuicio de las comprobaciones que incumbían al tribunal remitente en el asunto que dio lugar a dicha sentencia. En consecuencia, el Tribunal de Justicia declaró que esta cláusula debe interpretarse en el sentido de que se opone a unas disposiciones nacionales según las cuales las «actuaciones irregulares» darán lugar a la exigencia de responsabilidades a las Administraciones Públicas «de conformidad con la normativa vigente en cada una de [dichas] Administraciones Públicas», cuando esas disposiciones nacionales no sean efectivas y disuasorias para garantizar la plena eficacia de las normas adoptadas conforme a la citada cláusula.

2) *Apreciación*

121. En el presente asunto, el órgano jurisdiccional remitente explica que la disposición adicional decimoséptima, en su versión modificada por la Ley 20/2021, establece un régimen de responsabilidad en caso de incumplimiento de las medidas en materia de estabilización y consolidación del empleo público, introducidas en el artículo 10 del EBEP. De este modo, según este órgano jurisdiccional, se refuerza el contenido de esta reforma por el hecho de que «las actuaciones irregulares en la aplicación del artículo 10» darán lugar a la exigencia de responsabilidades que procedan «de conformidad con la normativa vigente en cada una de las Administraciones Públicas», constituyendo un mecanismo proporcionado, eficaz y disuasorio para garantizar el cumplimiento del deber de evitar abusos en la temporalidad del personal al servicio de las Administraciones Públicas, en cumplimiento de la cláusula 5 del Acuerdo Marco. (80)

122. En la vista, el Tribunal de Justicia instó al Gobierno español y a la Comunidad de Madrid a que expusieran las razones y las disposiciones de Derecho nacional para no aplicar en el presente asunto la apreciación contenida en los apartados 112 a 114 de la sentencia Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid.

123. En respuesta a esta pregunta, el Gobierno español señaló, remitiéndose a sus observaciones escritas, que el ordenamiento jurídico español establece disposiciones relativas a la responsabilidad de las Administraciones Públicas en caso de incumplimiento de sus obligaciones en materia de contratación de personal laboral.

124. A este respecto, el Gobierno español indicó en sus observaciones escritas, para empezar, que la disposición adicional cuadragésima tercera de la Ley 6/2018 se ha visto reforzada por la disposición adicional decimoséptima del EBEP, tras la reforma operada por la Ley 20/2021, en cuanto prevé un régimen de responsabilidades en caso de incumplimiento de las medidas introducidas en el artículo 11 del EBEP, relativas a los procedimientos de selección de personal laboral. Según este Gobierno, esta reforma legislativa refuerza el contenido de la normativa citada, ya que crea un mecanismo que es proporcionado, eficaz y disuasorio para el cumplimiento del deber de evitar abusos en la temporalidad del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

125. A continuación, dicho Gobierno invocó los artículos 94 y siguientes del EBEP, (81) así como el régimen disciplinario aplicable a los funcionarios de la Administración del Estado. (82) En particular, señaló que, en el ámbito del personal laboral al servicio del sector público, la legislación nacional tipifica como «infracción grave», en esencia, la transgresión de la normativa sobre contratos de duración determinada y temporales, en particular mediante su utilización en fraude de ley. (83)

126. Para terminar, este Gobierno hizo referencia a la posibilidad de reclamar una indemnización ante la jurisdicción social, sin perjuicio del mecanismo de la responsabilidad patrimonial de las autoridades públicas.

127. A este respecto, en primer término, en la medida en que, en el presente asunto, el órgano jurisdiccional remitente se refiere, esencialmente, a la misma normativa nacional que examinó el Tribunal de Justicia en los apartados 112 a 114 de la sentencia Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid, no veo ninguna razón, en principio, por la que el Tribunal de Justicia debiera apartarse de las consideraciones que realizó. Con el mayor de los respetos, el auto de remisión no revela el significado exacto de la expresión «actuaciones irregulares», sobre la que ya se había preguntado el Tribunal de Justicia en el marco de aquella sentencia.

128. En segundo término, debo hacer constar que ni de las observaciones escritas ni de las formuladas oralmente, en la vista, por el Gobierno español se extrae una descripción detallada del régimen de responsabilidad en caso de incumplimiento de las medidas introducidas en el artículo 11 del EBEP, relativas a los procedimientos de selección del personal laboral, por más que dicho Gobierno sostenga que esas medidas tienen por objeto reforzar la normativa nacional ya existente.

129. Antes bien, las cifras presentadas por el Gobierno español —previa consulta a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social—, según las cuales se han llevado a cabo más de mil doscientas inspecciones en las Administraciones Públicas españolas en los últimos cinco años, levantándose cien actas de infracción, no bastan para demostrar la eficacia de este régimen. (84) A este respecto, como ya he expuesto en el punto 79 de las presentes conclusiones, solo cabe considerar que un régimen de responsabilidad es efectivo y disuasorio si tiene un carácter concreto, previsible y aplicable. No puede limitarse a una mera posibilidad abstracta o puramente teórica. Pues bien, ni el auto de remisión ni los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia permiten concluir que así sea, extremo que tampoco se acreditó en los debates mantenidos en la vista. En efecto, la Comunidad de Madrid afirmó, en respuesta a una pregunta formulada por el Tribunal de Justicia en dicha vista, que, si bien, en teoría, es posible reclamar responsabilidad a la Administración, a fecha de la vista no tenía conocimiento

de ningún procedimiento de responsabilidad incoado contra ella por la Inspección de Trabajo ni de ningún procedimiento disciplinario abierto a alguna de sus autoridades, empleados o funcionarios.

130. En consecuencia, considero que la exposición, muy general, del contenido de estas disposiciones nacionales controvertidas —a saber, la disposición adicional cuadragésima tercera de la Ley 6/2018, según se reforzó por la disposición adicional decimoséptima del EBEP, tras la reforma operada por la Ley 20/2021— no permite proporcionar al Tribunal de Justicia los elementos necesarios para apreciar si, a reserva de su verificación por el órgano jurisdiccional remitente, las sanciones resultantes del régimen de responsabilidad de la Administración previsto en la normativa controvertida permiten fundamentar la conformidad de esta normativa con la cláusula 5 del Acuerdo Marco.

c) *Sobre los procesos selectivos*

1) *Breve recordatorio de la jurisprudencia*

131. Cabe recordar que, en la sentencia Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid, el Tribunal de Justicia declaró que la cláusula 5 del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que establece la convocatoria de procesos de consolidación del empleo temporal mediante convocatorias públicas para la cobertura de las plazas ocupadas por trabajadores temporales, entre ellos los trabajadores indefinidos no fijos, cuando dicha convocatoria es independiente de cualquier consideración relativa al carácter abusivo de la utilización de tales contratos de duración determinada. (85)

132. Para llegar a esa conclusión, el Tribunal de Justicia puntualizó, en los apartados 117 y 118 de esta sentencia, que, aun cuando la convocatoria de procesos selectivos ofrezca a los empleados públicos que hayan tenido sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada la oportunidad de intentar acceder a la estabilidad en el empleo, ya que, en principio, pueden participar en dichos procesos, tal circunstancia 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, esos procesos, cuyo resultado es además incierto, también están abiertos, en general, a los candidatos que no han sido víctimas de tal abuso. En consecuencia, el Tribunal de Justicia añadió que, dado que la convocatoria de dichos procesos es independiente de cualquier consideración relativa al carácter abusivo de la utilización de contratos de duración determinada, no resulta adecuada para sancionar debidamente la utilización abusiva de tales relaciones laborales *ni para eliminar las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión*. Así pues, no parece que permita alcanzar la finalidad perseguida por la cláusula 5 del Acuerdo Marco.

2) *Apreciación*

133. En el presente asunto, del auto de remisión resulta que, en los últimos años, se han aprobado diversas normas relativas a la estabilización o a la consolidación de empleos temporales, entre cuyos objetivos se encuentra regularizar las situaciones derivadas del uso abusivo de contratos de duración determinada. Más concretamente, el órgano jurisdiccional remitente explica que la Ley 20/2021, que establece un proceso de estabilización del empleo público, introdujo en Derecho español medidas legislativas específicas con el fin, en particular, de que la convocatoria de procesos selectivos no sea en modo alguno independiente de cualquier consideración relativa al carácter abusivo de la utilización de sucesivos contratos de duración determinada. En efecto, según el órgano jurisdiccional remitente, el legislador, en el marco de dichos procesos, atribuye un valor determinante a la experiencia previa y al tiempo desempeñado por los trabajadores temporales en el desarrollo de sus tareas, lo que compensa adecuadamente los abusos, al facilitarles su acceso definitivo a la plaza como trabajadores fijos. (86)

134. En este contexto, se plantean al menos dos interrogantes: ¿cabe considerar como medida sancionadora efectiva, disuasoria y proporcionada el mero cumplimiento, por la Administración

Pública, de las obligaciones legales que le incumben para atender las necesidades estructurales de personal? ¿No es acaso la convocatoria de oposiciones, concursos o concursos-oposiciones para cubrir plazas fijas, incluso en el contexto de un «proceso de estabilización del empleo» según lo dispuesto en la normativa controvertida, un imperativo legal y deseable en el sector público?

135. Para responder, basta con señalar que, aunque las nuevas medidas legislativas introducidas por la Ley 20/2021, que prevén un proceso de estabilización del empleo público, buscan prevenir el uso abusivo de sucesivos contratos de duración determinada, lo cierto es que, como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, la mera obligación de organizar procesos selectivos con objeto de 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, no garantiza que esos procesos se organicen efectivamente. Tal Ley no resulta adecuada para prevenir el uso abusivo, por el empleador de que se trate, de sucesivas relaciones de servicio de duración determinada ni, lo que importa en el presente asunto, para sancionar debidamente la utilización abusiva de tales relaciones de servicio y *eliminar las consecuencias de la violación del Derecho de la Unión*, ya que su aplicación no tendría ningún efecto negativo para ese empleador. (87)

136. Asimismo, comparto la opinión expresada por la Comisión en la vista según la cual el legislador conceptúa los procesos selectivos en cuestión más bien como una *medida complementaria* para remediar una situación de abuso existente. (88)

137. A este respecto, en cuanto a la convocatoria de procesos selectivos como medida sancionadora conforme con la cláusula 5 del Acuerdo Marco, tal como la aplica la jurisprudencia española o se contempla el artículo 2 de la Ley 20/2021, ha de señalarse que el Tribunal de Justicia ha precisado que, aun cuando la convocatoria 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, tal circunstancia no exime a los Estados miembros del cumplimiento de la obligación de establecer una medida adecuada para sancionar debidamente la utilización abusiva de esas sucesivas relaciones de servicio de duración determinada.

138. En efecto, esos procesos, cuyo resultado es además incierto, también están abiertos, en general, a los candidatos que no han sido víctimas de tal abuso. El Tribunal de Justicia ha declarado así que la convocatoria de los procesos selectivos que se contempla en la jurisprudencia nacional o en el artículo 2 de la Ley 20/2021, a reserva de la comprobación que incumbe realizar al órgano jurisdiccional remitente, no resulta adecuada para sancionar debidamente la utilización abusiva de sucesivos contratos o relaciones de empleo de duración determinada ni, por tanto, para eliminar las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión. (89)

139. La atribución, por el legislador español, de un valor determinante a la experiencia previa y al tiempo dedicado por los trabajadores temporales afectados a la realización de sus tareas puede ciertamente garantizar la estabilidad en el empleo a las víctimas de una utilización abusiva de contratos de trabajo de duración determinada. No obstante, tal medida no basta por sí sola en caso de que el incumplimiento de la cláusula 5 del Acuerdo Marco se prolongue durante un dilatado período de tiempo. (90) Tampoco basta en el caso en que, aunque esta medida facilite el acceso a la estabilidad en el empleo al reconocer un valor determinante a la experiencia previa y al tiempo dedicado por los trabajadores temporales, el trabajador afectado no supere el concurso o concurso-oposición.

140. En el presente caso, de la respuesta de la Comunidad de Madrid a una pregunta del Tribunal de Justicia en la vista resulta que TJ participó en uno de esos procedimientos de estabilización de empleo público y obtuvo una plaza de funcionaria, que ocupa desde el 25 de abril de 2025. No obstante, corresponde al órgano jurisdiccional remitente apreciar si este acceso a la estabilidad en el empleo *permite eliminar todas las consecuencias del abuso del que ha sido víctima*.

III. Conclusión

141. Habida cuenta de las consideraciones que anteceden, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Tribunal Supremo del siguiente modo:

«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

no se opone a una jurisprudencia nacional, como la controvertida en el litigio principal, que, para garantizar una serie de principios de rango constitucional, a saber, los principios de igualdad, mérito, capacidad y no discriminación, no reconoce la condición de personal laboral fijo del sector público a los trabajadores indefinidos no fijos, a condición de que el ordenamiento jurídico interno contenga, en este sector, al menos otra medida efectiva que permita evitar y, en su caso, sancionar la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada.

Para que una medida sancionadora sea efectiva, disuasoria y proporcionada para garantizar la plena eficacia de las normas adoptadas en aplicación de la cláusula 5 de este Acuerdo Marco, debe establecer, por una parte, un sistema que permita la reparación íntegra del perjuicio sufrido por el trabajador por el uso abusivo de sucesivos contratos de duración determinada, tomando en consideración, en el cálculo de la cuantía de la indemnización, la gravedad de la violación, incluida su duración, y, por otra parte, un mecanismo para sancionar a la Administración Pública responsable que sea suficientemente concreto, previsible y aplicable y que no puede limitarse a una mera posibilidad abstracta o puramente teórica.

Para que una medida sancionadora que determine la conversión de sucesivos contratos de duración determinada en un contrato fijo o una relación de empleo fija pueda considerarse, en sí misma, como una medida efectiva, disuasoria y proporcionada, debe aplicarse en un plazo razonable para garantizar la plena eficacia de las normas adoptadas en aplicación de esta cláusula 5.

Corresponde al órgano jurisdiccional remitente apreciar si, considerando los criterios expuestos, la normativa nacional contiene efectivamente medidas efectivas, disuasorias y proporcionadas para sancionar eficazmente la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada.»

1 Lengua original: francés.

i La denominación del presente asunto es ficticia. No se corresponde con el nombre de ninguna parte en el procedimiento.

2 Acuerdo Marco celebrado el 18 de marzo de 1999 (en lo sucesivo, «Acuerdo Marco»), 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 (DO 1999, L 175, p. 43).

3 Véanse, en particular, en este sentido, las sentencias de 4 de julio de 2006, Adeneler y otros (C-212/04, en lo sucesivo, «sentencia Adeneler», EU:C:2006:443), apartado 63; de 15 de abril de 2008, Impact (C-268/06, en lo sucesivo, «sentencia Impact», EU:C:2008:223), apartado 88, y de 23 de abril de 2009, Angelidaki y otros (C-378/07 a C-380/07, en lo sucesivo, «sentencia Angelidaki», EU:C:2009:250), apartado 73.

4 El punto 6 de las consideraciones generales del Acuerdo Marco señala que los contratos de duración indefinida son la forma más común de relación laboral y contribuyen a la calidad de vida de los trabajadores afectados y a mejorar su rendimiento.

Síguenos en...



[5](#) Véase la sentencia de 22 de noviembre de 2005, Mangold (C-144/04, EU:C:2005:709), apartado 64.

[6](#) En la fecha en que se redactan estas conclusiones, el Tribunal de Justicia ya ha dictado cuarenta y tres sentencias y autos referentes a peticiones de decisión prejudicial de lengua de procedimiento española; en once de esos asuntos, el Abogado General presentó conclusiones.

[7](#) Véanse, en particular, las sentencias Adeneler; Angelidaki; de 10 de marzo de 2011, Deutsche Lufthansa (C-109/09, EU:C:2011:129); de 19 de marzo de 2020, Sánchez Ruiz y otros (C-103/18 y C-429/18, en lo sucesivo, «sentencia Sánchez Ruiz», EU:C:2020:219); de 11 de febrero de 2021, M. V. y otros (Sucesivos contratos de trabajo de duración determinada en el sector público) (C-760/18, EU:C:2021:113); de 3 de junio de 2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario (C-726/19, en lo sucesivo, «sentencia Instituto Madrileño», EU:C:2021:439); de 24 de junio de 2021, Obras y Servicios Públicos y Acciona Agua (C-550/19, EU:C:2021:514), y de 13 de enero de 2022, MIUR y Ufficio Scolastico Regionale per la Campania (C-282/19, EU:C:2022:3).

[8](#) Sentencia de 13 de marzo de 2014 (C-190/13, EU:C:2014:146).

[9](#) Este mismo año, la Comisión Europea ha incoado un procedimiento por incumplimiento, con arreglo al artículo 258 TFUE, contra el Reino de España por transposición incorrecta de la Directiva 1999/70 [INFR(2014)4334]. Este procedimiento, que está tramitándose, pone de manifiesto, según dicha institución, la complejidad y la amplitud del problema.

[10](#) Sentencia de 22 de febrero de 2024 (C-59/22, C-110/22 y C-159/22, en lo sucesivo, «sentencia Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid», EU:C:2024:149).

[11](#) Sentencia de 13 de junio de 2024 (C-331/22 y C-332/22, en lo sucesivo, «sentencia DG de la Función Pública de la Generalidad de Cataluña y Departamento de Justicia de la Generalidad de Cataluña», EU:C:2024:496).

[12](#) BOE n.º 255, de 24 de octubre de 2015, p. 100224.

[13](#) BOE n.º 261, de 31 de octubre de 2015, p. 103105.

[14](#) BOE n.º 161, de 7 de julio de 2021, p. 80375; en lo sucesivo, «Real Decreto-ley 14/2021».

[15](#) BOE n.º 312, de 29 de diciembre de 2021; en lo sucesivo, «Ley 20/2021».

[16](#) BOE n.º 153, de 28 de junio de 2017, p. 53787; en lo sucesivo, «Ley 3/2017».

[17](#) BOE n.º 161, de 4 de julio de 2018, p. 66621; en lo sucesivo, «Ley 6/2018».

[18](#) De la vista se colige que, siendo así que el primer contrato en virtud del cual TJ fue contratada por la Comunidad de Madrid era laboral, la última plaza que ocupó correspondía a una interinidad por cobertura de vacante. A este respecto, véase la nota 80 de las presentes conclusiones.

[19](#) Véase, en este sentido, la sentencia Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid, apartado 127 y jurisprudencia citada. Véanse, también, en este sentido, las sentencias de 7 de septiembre de 2006, Marrosu y Sardino (C-53/04, en lo sucesivo, «sentencia Marrosu y Sardino», EU:C:2006:517), apartado 49, y de 7 de marzo de 2018, Santoro (C-494/16, en lo sucesivo, «sentencia Santoro», EU:C:2018:166), apartado 34.

[20](#) Véanse, en particular, las sentencias Adeneler, apartado 62; de 3 de julio de 2014, Fiamingo y otros (C-362/13, C-363/13 y C-407/13, en lo sucesivo, «sentencia Fiamingo», EU:C:2014:2044), apartado 55; de 26 de noviembre de 2014, Mascolo y otros (C-22/13, C-61/13 a C-63/13 y C-418/13, en lo sucesivo, «sentencia Mascolo», EU:C:2014:2401),

apartado 73; de 14 de septiembre de 2016, Pérez López (C-16/15, EU:C:2016:679), apartado 27, y Sánchez Ruiz, apartado 54.

21 Véanse, en concreto, en este sentido, las sentencias Adeneler, apartado 63; de 13 de septiembre de 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509), apartado 26 y jurisprudencia citada, y DG de la Función Pública de la Generalidad de Cataluña y Departamento de Justicia de la Generalidad de Cataluña, apartados 44 y 45 y jurisprudencia citada.

22 Sobre este principio jurisprudencial y su origen, véanse los puntos 55 a 64 de las presentes conclusiones.

23 Las tres medidas enumeradas en la cláusula 5, letras a) a c), del Acuerdo Marco se refieren, respectivamente, a razones objetivas que justifiquen la renovación de tales contratos o relaciones laborales, a la duración máxima total de los sucesivos contratos de trabajo o relaciones laborales de duración determinada y al número de sus renovaciones. Véase, en particular, la sentencia Mascolo, apartado 74 y jurisprudencia citada.

24 Véanse, en particular, las sentencias Impact, apartado 70 y jurisprudencia citada; Mascolo, apartados 75 y 76; Santoro, apartados 27 y 28, y DG de la Función Pública de la Generalidad de Cataluña y Departamento de Justicia de la Generalidad de Cataluña, apartados 46 y 48 y jurisprudencia citada. El subrayado es mío.

25 Véase el punto 45 de las presentes conclusiones.

26 Véanse las conclusiones del Abogado General Poiars Maduro presentadas en el asunto Marrosu y Sardino (C-53/04, EU:C:2005:569), puntos 29 y 30.

27 Véanse, en particular, en este sentido, las sentencias Adeneler, apartado 91; de 7 de septiembre de 2006, Vassallo (C-180/04, en lo sucesivo, «sentencia Vassallo», EU:C:2006:518), apartado 42, y Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid, apartado 124. Observo que, en su jurisprudencia, el Tribunal de Justicia utiliza la expresión «medida sancionadora» en sentido amplio, refiriéndose así tanto al carácter punitivo (la sanción *stricto sensu*) como al compensatorio (la eliminación de las consecuencias del abuso) de la medida que los Estados miembros deben establecer en aplicación de la Directiva 1999/70. Véanse al respecto mis consideraciones en los puntos 61 y 62 de las presentes conclusiones.

28 Por el contrario, el legislador de la Unión ha establecido tal exigencia en otras directivas del ámbito del Derecho social. Véase, en particular, el artículo 15 de la Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico (DO 2000, L 180, p. 22): «[...] dichas sanciones, que podrán incluir la indemnización a la víctima, serán efectivas, proporcionadas y disuasorias». Véase, también, el artículo 20 de la Directiva 2014/67/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a la garantía de cumplimiento de la Directiva 96/71/CE, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, y por la que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior («Reglamento IMI») (DO 2014, L 159, p. 11): «[...] Las sanciones establecidas serán efectivas, proporcionadas y disuasorias».

29 Véanse, en este sentido, las sentencias Adeneler, apartado 94; Marrosu y Sardino, apartado 51; Vassallo, apartado 36; Sánchez Ruiz, apartado 88, y Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid, apartado 103.

30 Véase la sentencia DG de la Función Pública de la Generalidad de Cataluña y Departamento de Justicia de la Generalidad de Cataluña, apartado 71 y jurisprudencia citada.

31 Véase el punto 55 de las presentes conclusiones. El subrayado es mío.

32 Véase la sentencia Adeneler, apartado 93 y jurisprudencia citada. Este punto general de la jurisprudencia se tradujo posteriormente, en el contexto específico de la cláusula 5, punto 1, del Acuerdo Marco, mediante la formulación, más precisa, según la cual esta disposición asigna a los Estados miembros un *objetivo general*, consistente en la prevención de los abusos, dejándoles, sin embargo, la elección de los medios para alcanzarlo, como se recuerda en la última frase del punto 53 de las presentes conclusiones.

33 Véanse, en particular, las sentencias Fiamingo, apartado 62, y Mascolo, apartado 78.

34 Véanse, en particular, las sentencias Fiamingo, apartado 64; Mascolo, apartado 79, y DG de la Función Pública de la Generalidad de Cataluña y Departamento de Justicia de la Generalidad de Cataluña, apartado 69 y jurisprudencia citada.

35 Véanse las sentencias Adeneler, apartado 102; Vassallo, apartado 38, y Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid, apartado 104. El subrayado es mío.

36 Véase, en este sentido, la sentencia Angelidaki, apartados 160 a 166.

37 En efecto, aunque el término «sanction» tiene varias acepciones en la lengua francesa, se deduce con aún más claridad de la versión inglesa de este punto de la jurisprudencia que el Tribunal de Justicia distingue efectivamente dos condiciones distintas («in order duly to punish that abuse and nullify the consequences of the breach of EU law»), lo que confirma que se refiere tanto a medidas de carácter punitivo como a medidas de carácter compensatorio. Lo mismo cabe predicar de las versiones alemana («um diesen Missbrauch angemessen zu ahnden und die Folgen des Verstoßes gegen das Unionsrecht zu beseitigen»); lituana («siekiant tinkamai nubauti už šį piktnaudžiavimą ir pašalinti Sąjungos teisės pažeidimo pasekmes»), polaca («by zastosować odpowiednią sankcję i usunąć konsekwencje naruszenia prawa Unii») y española («con objeto de sancionar debidamente dicho abuso y eliminar las consecuencias de la infracción del Derecho de la Unión»). El subrayado es mío.

38 En efecto, una medida destinada a sancionar el abuso puede no ser apta para eliminar efectivamente sus consecuencias, y viceversa. De ahí la importancia de examinar las medidas nacionales en su conjunto.

39 Véase, en este sentido, la sentencia Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid, apartado 80.

40 Como ha recordado el Tribunal de Justicia de forma reiterada, el concepto de «sucesivas relaciones laborales de duración determinada» no debe interpretarse de manera restrictiva, para evitar que se emplee a los trabajadores de forma precaria durante años. En efecto, una interpretación restrictiva podría excluir un gran número de relaciones laborales de duración determinada, en la práctica, de la protección de los trabajadores perseguida por la Directiva 1999/70 y el Acuerdo Marco, vaciando así de gran parte de su contenido el objetivo perseguido. Véase, en este sentido, la jurisprudencia citada en el punto 98 de las presentes conclusiones.

41 Véase, en este sentido, la sentencia Santoro, apartado 54.

42 Véase la sentencia DG de la Función Pública de la Generalidad de Cataluña y Departamento de Justicia de la Generalidad de Cataluña, apartados 81 y 83 y jurisprudencia citada.

43 Véase, por analogía, la sentencia de 2 de agosto de 1993, Marshall (C-271/91, EU:C:1993:335), apartado 32.

44 Véase la nota 45 de las presentes conclusiones.

45 Especialmente en los casos en los que la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada se haya prolongado durante un período de diez, veinte o incluso treinta años.

[46](#) Véase, por analogía, la sentencia de 2 de agosto de 1993, Marshall (C-271/91, EU:C:1993:335), apartados 31 y 32.

[47](#) Apartado 50 de esta sentencia.

[48](#) Véase, en particular, la sentencia Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid, apartado 128 y jurisprudencia citada.

[49](#) Concretamente, la Comisión señaló en la vista que así sucede en el sector privado, en referencia al plazo previsto en el artículo 15, apartado 5, del Estatuto de los Trabajadores. Véase a este respecto el punto 12 de las presentes conclusiones.

[50](#) En lo tocante a los procesos selectivos controvertidos, concebidos como medidas destinadas a permitir a los trabajadores acceder a la estabilidad en el empleo, véanse los puntos 131 y ss. de las presentes conclusiones.

[51](#) A este respecto, TJ se refiere a los artículos 10, apartado 2, y 61, apartado 4, del EBEP, en su versión aplicable a los hechos del litigio principal.

[52](#) Véanse los puntos 23 y 44 de las presentes conclusiones.

[53](#) Véase la sentencia Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid, apartados 66 y 82 y puntos 1 y 2 del fallo.

[54](#) Véase la nota 53 de las presentes conclusiones.

[55](#) Véanse los puntos 29 y 30 de las presentes conclusiones. El subrayado es mío.

[56](#) Véanse los puntos 50 a 54 de las presentes conclusiones.

[57](#) El subrayado es mío.

[58](#) Dicho esto, la cuestión que se plantea es si el respeto de estos principios no debiera acaso ser objeto de una apreciación caso por caso. En efecto, de la vista se colige que TJ fue contratada a raíz de un proceso selectivo reglamentario previsto en la legislación española para contratar personal laboral en el cual podrían haberse respetado los principios de igualdad, mérito y capacidad, extremo que corresponde apreciar al órgano jurisdiccional remitente.

[59](#) Véanse, en este sentido, las sentencias Adeneler, apartado 105; Marrosu y Sardino, apartado 49; Santoro, apartado 34; de 7 de abril de 2022, Ministero della Giustizia y otros (Estatuto de los jueces de paz italianos) (C-236/20, EU:C:2022:263), apartado 62, y Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid, apartado 127. Véanse también los puntos 43 y 52 de las presentes conclusiones.

[60](#) Según la Comisión, la aparente contradicción señalada por el órgano jurisdiccional remitente en el presente asunto parece resultar del hecho de que, mientras que los órganos jurisdiccionales remitentes de la jurisdicción social, única que puede hacer uso de la figura del indefinido no fijo, consideraban esta como una medida insuficiente (véanse la sentencia Sánchez Ruiz, apartado 102, y el auto de 11 de diciembre de 2014, León Medialdea, C-86/14, EU:C:2014:2447, apartado 51), los órganos jurisdiccionales remitentes de la jurisdicción contencioso-administrativa parecían considerar que dicha figura representaba al menos una cierta mejora en la situación de los trabajadores sujetos al Derecho administrativo y buscaban poder transponerla a dicho Derecho (véanse las sentencias de 14 de septiembre de 2016, Martínez Andrés y Castrejana López, C-184/15 y C-197/15, EU:C:2016:680, e Instituto Madrileño, apartados 72 y 73).

[61](#) Véanse el punto 30 y la jurisprudencia citada en los puntos 85, 90 y 96 de las presentes conclusiones. Véase, asimismo, la sentencia Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid, apartado 78.

[62](#) En especial, cabe recordar que en los asuntos acumulados en que recayó la sentencia Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid, apartado 77, no se había convocado ninguna prueba de selección desde el inicio de la relación laboral *indefinida no fija*. En el asunto C-59/22, esa situación duraba *desde hacía veintisiete años* y, en el asunto C-110/22, el demandante en el litigio principal llevaba vinculado a la Administración en cuestión en virtud de un *contrato indefinido no fijo desde hacía veinte años*.

[63](#) Apartados 52 a 54, 65, 66, 73 y 91 de esta sentencia.

[64](#) Véase el apartado 50 y la jurisprudencia citada en la nota 20 de las presentes conclusiones.

[65](#) Véanse, en este sentido, las sentencias Sánchez Ruiz, apartado 61, Instituto Madrileño, apartado 35, y Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid, apartado 78.

[66](#) Véanse, en este sentido, las sentencias Adeneler, apartado 85; Sánchez Ruiz, apartados 62 y 63; Instituto Madrileño, apartados 36 y 37, y Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid, apartados 79 y 80.

[67](#) Véase, en particular, la sentencia Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid, apartados 90 y 92 y jurisprudencia citada.

[68](#) Apartados 105 a 107 de esta sentencia.

[69](#) Apartados 79, 80 y 84 de esta sentencia.

[70](#) Véanse, en particular, las sentencias de 21 de noviembre de 2018, de Diego Porras (C-619/17, EU:C:2018:936), apartados 94 y 95, e Instituto Madrileño, apartados 74 y 75.

[71](#) Apartado 81 de esta sentencia.

[72](#) Véase la sentencia Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid, apartado 108. Véase, asimismo, la sentencia DG de la Función Pública de la Generalidad de Cataluña y Departamento de Justicia de la Generalidad de Cataluña, apartados 80 y 81.

[73](#) Véanse los puntos 59 a 80 de las presentes conclusiones.

[74](#) En la vista, se señaló que esa indemnización se corresponde con la prevista en el Estatuto de los Trabajadores en caso de extinción del contrato *por causas objetivas*. Véase, en particular, la sentencia de 21 de noviembre de 2018, de Diego Porras (C-619/17, EU:C:2018:936), apartado 17.

[75](#) Véase la sentencia DG de la Función Pública de la Generalidad de Cataluña y Departamento de Justicia de la Generalidad de Cataluña, apartado 81.

[76](#) Véase el artículo 2, apartado 6, párrafo tercero, de la Ley 20/2021, que se cita en el punto 20 de las presentes conclusiones.

[77](#) Véase el punto 73 de las presentes conclusiones.

[78](#) Apartado 112 de esta sentencia.

[79](#) Apartado 52 de esta sentencia.

[80](#) En aras de la claridad, ha de señalarse que el artículo 10 del EBEP, cuyo tenor ni siquiera se reproduce en la petición de decisión prejudicial, atañe, salvo error mío, a los funcionarios interinos, y no al personal laboral, que se regula, por su parte, en el artículo 11 del

EBEP. Por ello, cabe preguntarse si este régimen de responsabilidad atinente a los funcionarios interinos, tal como lo describe el órgano jurisdiccional remitente, en el marco del artículo 10 del EBEP, también es aplicable al personal laboral, como TJ, en el marco del artículo 11 del EBEP, extremo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente. En todo caso, considero importante señalar que la Comunidad de Madrid aclaró, en respuesta a una pregunta del Tribunal de Justicia, que, en el momento en que TJ interpuso la demanda declarativa ante el juzgado de lo social, ocupaba una plaza de interinidad por cobertura de vacante. Véase, a este respecto, la nota 18 de las presentes conclusiones.

81 Según el Gobierno español, el artículo 95, apartado 2, letra d), del EBEP tipifica como «falta disciplinaria muy grave» «la adopción de acuerdos manifiestamente ilegales que causen perjuicio grave a la Administración o a los ciudadanos».

82 Concretamente, según el Gobierno español, el artículo 7, apartado 1, letra h), del Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, aprobado mediante el Real Decreto 33/1986, de 10 de enero (BOE n.º 15, de 17 de enero de 2017, p. 2377), califica como «falta grave» «la emisión de informes y la adopción de acuerdos manifiestamente ilegales cuando causen perjuicio a la Administración o a los ciudadanos y no constituyan falta muy grave».

83 De las observaciones escritas resulta que el artículo 7, apartado 2, del texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto de 2000 (BOE n.º 189, de 8 de agosto de 2000, p. 15060), tipifica como infracción grave «la transgresión de la normativa sobre modalidades contractuales, contratos de duración determinada y temporales, mediante su utilización en fraude de ley o respecto a personas, finalidades, supuestos y límites temporales distintos de los previstos legal, reglamentariamente, o mediante convenio colectivo cuando dichos extremos puedan ser determinados por la negociación colectiva. A estos efectos se considerará una infracción por cada una de las personas trabajadoras afectadas.»

84 Estas cifras fueron comunicadas por el Gobierno español en la vista en respuesta a una pregunta del Tribunal de Justicia.

85 Apartado 121 de esta sentencia.

86 Véase el punto 20 de las presentes conclusiones.

87 Véase, en este sentido, la sentencia Sánchez Ruiz, apartado 97.

88 A este respecto, de la respuesta del Gobierno español a una pregunta del Tribunal de Justicia en la vista resulta que ya se han realizado tres procedimientos de estabilización extraordinarios. Según este Gobierno, en el marco del último procedimiento de estabilización previsto en la Ley 20/2021, se identificaron 544 151 puestos temporales que estabilizar, de los cuales ya se han estabilizado 365 714.

89 Véase la sentencia DG de la Función Pública de la Generalidad de Cataluña y Departamento de Justicia de la Generalidad de Cataluña, apartado 77.

90 Véase el punto 77 de las presentes conclusiones.