

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)

de 13 de junio de 2024 (*)

«Procedimiento prejudicial — Directiva 1999/70/CE — Acuerdo Marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el Trabajo de Duración Determinada — Contratos de trabajo de duración determinada en el sector público — Funcionarios interinos — Cláusula 5 — Medidas que tienen por objeto prevenir y sancionar la utilización abusiva de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada»

En los asuntos acumulados C-331/22 y C-332/22,

que tienen por objeto sendas peticiones de decisión prejudicial planteadas, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 17 de Barcelona, mediante autos de 12 de mayo de 2022 y de 6 de mayo de 2022, respectivamente recibidos en el Tribunal de Justicia el 17 de mayo de 2022 y el 19 de mayo de 2022, en los procedimientos entre

KT

y

Dirección General de la Función Pública, adscrita al Departamento de la Presidencia de la Generalidad de Cataluña (C-331/22),

y entre

HM,

VD

y

Departamento de Justicia de la Generalidad de Cataluña (C-332/22),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por el Sr. P. G. Xuereb, en funciones de Presidente de Sala, y el Sr. A. Kumin (Ponente) y la Sra. I. Ziemele, Jueces;

Abogado General: Sr. N. Emiliou;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de KT, por el Sr. B. Salellas Vilar, abogado;
- en nombre de HM y VD, por el Sr. J. Araúz de Robles Dávila, abogado;
- en nombre de la Dirección General de la Función Pública, adscrita al Departamento de la Presidencia de la Generalidad de Cataluña, y del Departamento de Justicia de la Generalidad de Cataluña, por la Sra. B. Bernad Sorjús, letrada;
- en nombre del Gobierno español, por la Sra. A. Gavela Llopis, en calidad de agente;

- en nombre del Gobierno helénico, por el Sr. V. Baroutas y la Sra. M. Tassopoulou, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por las Sras. I. Galindo Martín y D. Recchia y por el Sr. N. Ruiz García, en calidad de agentes;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Las peticiones de decisión prejudicial tienen por objeto la interpretación de la cláusula 5 del Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada, celebrado el 18 de marzo de 1999 (en lo sucesivo, «Acuerdo Marco»), que figura en el anexo de 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).
- 2 Estas peticiones se han presentado en el contexto de sendos litigios entre, en el asunto C-331/22, KT y la Dirección General de la Función Pública, adscrita al Departamento de la Presidencia de la Generalidad de Cataluña, y, en el asunto C-332/22, HM y VD y el Departamento de Justicia de la Generalidad de Cataluña, a propósito de la calificación de la relación de empleo que vincula a las interesadas con la Administración Pública de que se trata.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 3 El artículo 2, párrafo primero, de la Directiva 1999/70 establece lo siguiente:

«Los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva [y deberán adoptar] todas las disposiciones necesarias para poder garantizar en todo momento los resultados fijados por la presente Directiva. [...]»
- 4 A tenor de la cláusula 1 del Acuerdo Marco:

«El objeto del presente Acuerdo marco es:

[...]

b) establecer un marco para evitar los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada.»
- 5 La cláusula 4 del Acuerdo Marco, titulada «Principio de no discriminación», preceptúa en su punto 1:

«Por lo que respecta a las condiciones de trabajo, no podrá tratarse a los trabajadores con un contrato de duración determinada de una manera menos favorable que a los trabajadores fijos comparables por el mero hecho de tener un contrato de duración determinada, a menos que se justifique un trato diferente por razones objetivas.»
- 6 La cláusula 5 del Acuerdo Marco, titulada «Medidas destinadas a evitar la utilización abusiva», dispone cuanto sigue:

«1. A efectos de prevenir los abusos como consecuencia de la utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada los Estados miembros, previa consulta con los

interlocutores sociales y conforme a la legislación, los acuerdos colectivos y las prácticas nacionales, y/o los interlocutores sociales, cuando no existan medidas legales equivalentes para prevenir los abusos, introducirán de forma que se tengan en cuenta las necesidades de los distintos sectores y/o categorías de trabajadores, una o varias de las siguientes medidas:

- a) razones objetivas que justifiquen la renovación de tales contratos o relaciones laborales;
 - b) la duración máxima total de los sucesivos contratos de trabajo o relaciones laborales de duración determinada;
 - c) el número de renovaciones de tales contratos o relaciones laborales.
2. Los Estados miembros, previa consulta a los interlocutores sociales, y/o los interlocutores sociales, cuando resulte [...] necesario, determinarán en qué condiciones los contratos de trabajo o relaciones laborales de duración determinada:
- a) se considerarán “sucesivos”;
 - b) se considerarán celebrados por tiempo indefinido.»

Derecho español

Constitución

- 7 El artículo 23, apartado 2, de la Constitución española (en lo sucesivo, «Constitución») dispone que los ciudadanos «tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes».
- 8 El artículo 103, apartado 3, de la Constitución establece, 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.

Legislación relativa a los contratos de duración determinada

– Estatuto de los Trabajadores

- 9 El artículo 15, apartado 3, de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, cuyo texto refundido fue aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre (BOE n.º 255, de 24 de octubre de 2015, p. 100224), disponía, en su versión aplicable a los hechos de los litigios principales (en lo sucesivo, «Estatuto de los Trabajadores»), que «se presumirán por tiempo indefinido los contratos temporales celebrados en fraude de ley».
- 10 El artículo 15, apartado 5, del Estatuto de los Trabajadores disponía lo siguiente:

«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. [...]»

– EBEP

- 11 El artículo 10 de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, cuyo texto refundido fue aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (BOE n.º 261, de 31 de octubre de 2015, p. 103105), en su versión aplicable a los hechos de los litigios principales (en lo sucesivo, «EBEP»), establece:

«1. Son funcionarios interinos los que, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de

carrera, cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias:

- a) La existencia de plazas vacantes cuando no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera.
- b) La sustitución transitoria de los titulares.
- c) La ejecución de programas de carácter temporal, que no podrán tener una duración superior a tres años, ampliable hasta doce meses más por las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto.
- d) El exceso o acumulación de tareas por plazo máximo de seis meses, dentro de un período de doce meses.

2. La selección de funcionarios interinos habrá de realizarse mediante procedimientos ágiles que respetarán en todo caso los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

3. El cese de los funcionarios interinos se producirá, además de por las causas previstas en el artículo 63, cuando finalice la causa que dio lugar a su nombramiento.

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

5. A los funcionarios interinos les será aplicable, en cuanto sea adecuado a la naturaleza de su condición, el régimen general de los funcionarios de carrera.

[...]]»

12 El artículo 70 del EBEP dispone:

«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.

[...]]»

– *Ley 20/2021*

13 La Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público (BOE n.º 312, de 29 de diciembre de 2021, p. 165067; en lo sucesivo, «Ley 20/2021»), sustituyó tácitamente al Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público (BOE n.º 161, de 7 de julio de 2021, p. 80375), y modificó algunas disposiciones del EBEP.

14 El artículo 2 de la Ley 20/2021, que lleva como epígrafe «Procesos de estabilización de empleo temporal», establece lo siguiente:

«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 [(BOE n.º 153, de 28 de junio de 2017, p. 53787),] y 19.Uno.9 de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 [(BOE n.º 161, de 4 de julio de 2018, p. 66621)], 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, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, y 19.Uno.9 de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 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.»

15 De conformidad con la disposición adicional sexta de la Ley 20/2021:

«Las Administraciones Públicas convocarán, con carácter excepcional y de acuerdo con lo previsto en el artículo 61.6 y 7 del [EBEP], por el sistema de concurso, aquellas plazas que, reuniendo los requisitos establecidos en el artículo 2.1, hubieran estado ocupadas con carácter temporal de forma ininterrumpida con anterioridad a 1 de enero de 2016.

Estos procesos, que se realizarán por una sola vez, podrán ser objeto de negociación en cada uno de los ámbitos territoriales de la Administración del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales y respetarán, en todo caso, los plazos establecidos en esta norma.»

16 La disposición adicional octava de la Ley 20/2021 establece:

«Adicionalmente, los procesos de estabilización contenidos en la disposición adicional sexta incluirán en sus convocatorias las plazas vacantes de naturaleza estructural ocupadas de forma temporal por personal con una relación, de esta naturaleza, anterior al 1 de enero de 2016.»

– *Ley 40/2015*

17 El artículo 87, apartado 5, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE n.º 236, de 2 de octubre de 2015, p. 89411), en su versión modificada por la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 (BOE n.º 341, de 31 de diciembre de 2020, p. 125958) (en lo sucesivo, «Ley 40/2015»), permite a los trabajadores privados de empresas y entidades sujetas a Derecho privado que se integren en el sector público desempeñar las mismas funciones que los funcionarios públicos, con la condición de «a extinguir».

Litigios principales y cuestiones prejudiciales

Asunto C-331/22

18 El 5 de mayo de 2005, KT fue nombrada funcionaria interina para una plaza de técnico superior de administración de la Generalidad de Cataluña. Desde esa fecha, ha encadenado en esta Administración Pública diversos nombramientos temporales, el último de ellos con fecha de 5 de agosto de 2015. El nombramiento de KT fue fruto de la realización de un proceso selectivo que se desarrolló respetando los principios de mérito, capacidad e igualdad consagrados en el artículo 103, apartado 3, de la Constitución.

19 Con posterioridad a la incoación del procedimiento principal que dio lugar al asunto C-331/22, la demandada en el litigio principal convocó un proceso selectivo abierto de pública concurrencia para cubrir, entre otras, la plaza de KT. Ante esta decisión, KT solicitó que se acordara cautelarmente la exclusión de dicha plaza del referido proceso selectivo, medida a la que accedió el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 17 de Barcelona, que es el juzgado remitente en el presente asunto.

20 Ante el juzgado remitente, la demandante en el litigio principal alega que, en tanto en cuanto ha venido ocupando una plaza vacante desde su incorporación y esta no se ha incluido en ninguna oferta de empleo, es preciso, para remediar la utilización abusiva de sucesivos nombramientos temporales de que

considera haber sido objeto, que se le reconozca la condición de personal indefinido no fijo o, subsidiariamente, que se adopte alguna medida que implique el mantenimiento de su puesto de trabajo.

- 21 Por su parte, la demandada en el litigio principal considera que, conforme a la doctrina jurisprudencial constante del Tribunal Supremo, no es posible convertir el vínculo temporal de un funcionario interino en un vínculo fijo. La demandada niega asimismo la existencia de una situación de abuso. Por último, aduce que, en cualquier caso, la Ley 20/2021, que establece medidas efectivas para reducir la utilización abusiva del empleo temporal en el sector público, permite regularizar la situación de los funcionarios interinos.
- 22 El juzgado remitente señala que la demandante en el litigio principal inició el procedimiento que dio lugar al asunto C-331/22 en un momento en el que no existía en el Derecho nacional ninguna consecuencia jurídica ante el abuso del empleo temporal en el sector público. Dicho esto, el juzgado remitente señala que la Ley 20/2021, que contiene algunas disposiciones aplicables al litigio principal en este asunto, establece medidas para reducir tales abusos. No obstante, alberga dudas sobre la conformidad de dicha Ley con el Acuerdo Marco.
- 23 En este contexto, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 17 de Barcelona decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
 - «1) La Ley 20/2021 prevé como única medida sancionadora la convocatoria de procesos selectivos junto con una indemnización a favor solo de las víctimas del abuso [de temporalidad] que no superen dichos procesos selectivos. ¿Infringe dicha ley la cláusula quinta del [Acuerdo Marco] al dejar de sancionar los abusos producidos respecto de los empleados públicos temporales que hayan superado dichos procesos selectivos, cuando la sanción es siempre indispensable y la superación de dicho proceso selectivo no es una medida sancionadora que cumpla con los requisitos de la Directiva [1999/70], como dispone el TJUE en su Auto de 2 de junio de 2021, caso C-103/2019?
 - 2) Si la respuesta a la anterior pregunta es positiva, y la Ley 20/2021 no prevé otras medidas efectivas de sanción de la utilización abusiva de contratos de duración determinada sucesivos o de prolongación abusiva de un contrato temporal, ¿la omisión legislativa de no contemplar una conversión en contrato indefinido de una sucesión de contratos de trabajo de duración determinada o de prolongación abusiva de un contrato temporal infringe la cláusula 5 del [Acuerdo Marco], como dispone el TJUE en su Auto de [30] de septiembre de 2020, caso [C-135/20]?
 - 3) El Tribunal Supremo ha dictaminado en sus SSTS núm. 1425/2018 y 1426/2018, de 26 de septiembre de 2018, la doctrina jurisprudencial, ratificada por medio de la SSTS núm. 1534/2021, de 20 de diciembre, que la medida que hay que adoptar ante una situación de abuso de temporalidad puede consistir simplemente en el hecho de mantener al empleado público víctima de un abuso en el régimen de precariedad en el empleo hasta que la Administración empleadora determina si existe una necesidad estructural y convoque los correspondientes procesos selectivos —donde pueden concurrir candidatos que no han sufrido dicho abuso de temporalidad— para cubrir la plaza con empleados públicos fijo o de carrera. ¿Infringe dicha doctrina jurisprudencial la cláusula quinta del [Acuerdo Marco] cuando la convocatoria de un proceso selectivo abierto y la superación de dicho proceso selectivo no es una medida sancionadora que cumpla con los requisitos de la Directiva [1999/70], como dispone el TJUE en su Auto de 2 de junio de 2021, caso C-103/19?
 - 4) Si la respuesta a la anterior pregunta es positiva, y la jurisprudencia del Tribunal Supremo no prevé otras medidas efectivas de sanción de la utilización abusiva de contratos de duración determinada sucesivos o de prolongación abusiva de un contrato temporal, ¿la omisión jurisprudencial de no contemplar una conversión en contrato indefinido de una sucesión de contratos de trabajo de duración determinada o de prolongación abusiva de un contrato temporal infringe la cláusula 5 del Acuerdo Marco de la Directiva [1999/70], como dispone el TJUE en su Auto de [30] de septiembre de 2020, caso [C-135/20]?

- 5) Si la legislación aprobada para trasponer la cláusula 5 del [Acuerdo Marco] infringe el derecho comunitario al no establecer ninguna medida sancionadora específica que garantice el cumplimiento de los objetivos de esa Norma comunitaria y poner fin a la precarización de los empleados públicos[.]

ante dicha situación, ¿debe proceder a acordarse por parte de las autoridades judiciales nacionales la conversión de la relación temporal de carácter abusivo en una relación fija diferente a la del funcionario de carrera, pero dotando de estabilidad en el empleo a la víctima del abuso para evitar que dicho abuso quede sin sanción y que se socaven los objetivos de la cláusula 5 del Acuerdo [Marco], aunque esta transformación no esté prevista en la Normativa interna siempre que dicha relación temporal haya ido precedida de un proceso selectivo de pública concurrencia y con respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad?»

Asunto C-332/22

- 24 HM es funcionaria interina de la Administración de Justicia en Cataluña desde el 14 de diciembre de 1984. En la fecha en que se entabló el procedimiento principal que dio lugar al asunto C-332/22, tenía una antigüedad de más de treinta y siete años en esta Administración. Su relación de empleo se ha materializado a través de diferentes nombramientos y contratos. Desde hace más de ocho años ocupa el puesto vacante de tramitadora procesal y administrativa en el Juzgado de lo Penal n.º 3 de Vilanova i la Geltrú (Barcelona).
- 25 VD es funcionaria interina de la Administración de Justicia en Cataluña desde el 15 de mayo de 1991. Entre esa fecha y el 31 de mayo de 2012, se sucedieron nombramientos en distintos órganos judiciales de Barcelona. El 20 de junio de 2012, fue nombrada funcionaria interina del Cuerpo de Tramitación Procesal y Administrativa en el Juzgado de lo Penal n.º 3 de Barcelona, puesto vacante en el que lleva desde esa fecha, esto es, más de nueve años.
- 26 Ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 17 de Barcelona, que, al igual que en el asunto C-331/22, es el juzgado remitente en el asunto C-332/22, las demandantes en el litigio principal señalan que, durante todos los años trabajados en la Administración de Justicia en Cataluña, han desempeñado funciones idénticas a las de los funcionarios de carrera en una situación comparable y que, por tanto, han atendido necesidades que no son provisionales, urgentes y excepcionales, sino ordinarias, estables y permanentes. Entienden así que se impone constatar que la Administración Pública en cuestión ha incurrido en una utilización abusiva de sucesivos contratos o relaciones de empleo temporales, incompatible con la cláusula 5 del Acuerdo Marco. A criterio de las demandantes, al no existir en la legislación española ninguna medida en el sector público que permita sancionar tal abuso, la medida sancionadora que procede aplicar en este sector debe ser la transformación de su relación temporal en una relación fija, mediante la adquisición de la condición de funcionario de carrera o, subsidiariamente, mediante la conversión de la relación temporal abusiva en una relación fija equiparable a la de los funcionarios de carrera. Con carácter subsidiario de segundo grado, solicitan que la Administración en cuestión les reconozca el derecho a permanecer en los puestos que actualmente desempeñan como titulares de los mismos. Por último, piden que se les abone la cantidad de 18 000 euros o la que proceda, como sanción por el abuso sufrido en la relación temporal sucesiva mantenida.
- 27 Por su parte, la demandada en el litigio principal alega, por un lado, la inexistencia de abuso, puesto que prácticamente cada año ha habido convocatorias de acceso a las plazas ocupadas por las demandantes en el litigio principal. Por otro lado, se refiere a la Ley 20/2021, que, a su juicio, permite regularizar la situación de estas últimas.
- 28 En este contexto, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 17 de Barcelona decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) Si las medidas acordadas en sus SSTs n.º 1425/2018 y 1426/2018, de 26 de septiembre de 2018, cuyo criterio se mantiene hasta el día de hoy (30 de noviembre de 2021) —consistentes en mantener al empleado público víctima de un abuso en el mismo régimen de precariedad abusiva en el empleo hasta que la Administración empleadora determine si existe una necesidad estructural y convoque los correspondientes procesos selectivos para cubrir la plaza con

empleados públicos fijos o de carrera—, son medidas que cumplen con los requisitos sancionadores de la cláusula 5 del [Acuerdo Marco].

O si, por el contrario, estas medidas dan lugar a la perpetuación de la precariedad y de [la] desprotección hasta que la Administración empleadora aleatoriamente decida convocar un proceso selectivo para cubrir su plaza con un empleado fijo, cuyo resultado es incierto, pues estos procesos también están abiertos a los candidatos que no han sido víctimas de tal abuso, son medidas que no pueden ser concebidas como medidas sancionadoras disuasorias a los efectos de la cláusula 5 del Acuerdo Marco, ni que garanticen el cumplimiento de sus objetivos.

- 2) Cuando un órgano jurisdiccional nacional, en cumplimiento de su obligación de sancionar, en todo caso, el abuso constatado (la sanción es “indispensable e “inmediata”), llega a la conclusión de que el principio de interpretación conforme no permite garantizar el efecto útil de la Directiva [1999/70] sin incurrir en una interpretación “contra lege” del Derecho interno, precisamente porque el ordenamiento interno del Estado miembro no ha incorporado ninguna medida sancionadora para aplicar la cláusula 5 del Acuerdo Marco en el sector público,

¿debe aplicar las consideraciones de la Sentencia Egenberger, de 17 de abril de 2018, o de la Sentencia (de la Gran Sala), de 15 de abril de 2008, n.º C-268/2006, de forma que los arts. 21 y 47 de la [Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, “Carta”)] permitirían una exclusión de las disposiciones del Derecho interno que impidan garantizar la plena efectividad de la Directiva [1999/70], aun cuando tengan rango constitucional?

¿En consecuencia, debe procederse a la conversión de la relación temporal de carácter abusivo en una relación fija, idéntica o equiparable a la de los funcionarios fijos comparables, dotando de estabilidad en el empleo a la víctima del abuso, para evitar que este abuso quede sin sanción y que se socaven los objetivos y el efecto útil de dicha cláusula 5 del Acuerdo [Marco], aunque esa transformación esté prohibida por la normativa interna, doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo o pudiera ser contraria a la [Constitución]?

- 3) Si habiendo dictaminado el TJUE en sus sentencias de 25/10/2018, C-331/17, y de 13/1/2022, C-[282]/19, que la cláusula 5 del Acuerdo Marco se opone a una normativa nacional que excluye a determinados empleados públicos de la aplicación de las normas que sancionan la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada, si no existe ninguna otra medida efectiva en el ordenamiento jurídico interno que sancione dicha medida abusiva, y no existiendo en la Legislación española ninguna medida para sancionar el abuso en el sector público aplicable al personal temporal recurrente,

si la aplicación de esta doctrina del TJUE y del principio comunitario de equivalencia obliga a transformar a los empleados públicos temporales víctimas de un abuso en empleados públicos fijos o de carrera, sujetándolos a las mismas causas de cese y extinción de la relación de empleo que rigen para estos últimos, en tanto que en el sector privado, el art. 15 del Estatuto de los Trabajadores obliga a transformar en fijos a los trabajadores temporales que llevan más de 24 meses, en un período de 30, de servicios continuados con el mismo empresario, y en cuanto el art. 8[7.5] de la [Ley 40/2015], aplicando el derecho nacional, permite que los trabajadores privados de empresas y entidades que pasen al sector público puedan desempeñar las mismas funciones que los funcionarios de carrera con la condición a extinguir y, por tanto, sujetándolos a las mismas causas de cese que a estos últimos.

- 4) Teniendo en cuenta que las condiciones relacionadas con la extinción de la relación de empleo y los requisitos de finalización de un contrato de trabajo forman parte de las “condiciones de trabajo” incluidas en la cláusula 4 del Acuerdo Marco, según las SSTJUE del 13/3/2014, asunto C-38/13, caso Nierodzik, apartados 27 y 29; y de 14/9/2016 asunto [C-596/14], caso Ana de Diego Porras, apartados 30 y 31,

en caso de que la respuesta a la cuestión anterior sea negativa, se interesa que, por el TJUE, se determine si la estabilización del personal público temporal víctima de un abuso, aplicándole las mismas causas de cese y de despido que rigen para los funcionarios de carrera o empleados fijos comparables, sin adquirir esta condición, es una medida de obligado cumplimiento por las

autoridades nacionales en aplicación de las cláusulas 4 y 5 del [Acuerdo Marco] y del principio de interpretación conforme, toda vez que la legislación nacional solo prohíbe adquirir la condición de empleados fijos o de carrera a quienes no cumplen determinados requisitos, y la estabilización de este personal en los términos indicados no conlleva la adquisición de esta condición.

- 5) En tanto que el art. 15 del Estatuto de los Trabajadores establece un plazo máximo de duración de los contratos temporales de dos años, entendiendo que, vencido este plazo, la necesidad cubierta ya no es provisional, ni excepcional, sino ordinaria y estable, obligando en el sector privado a los empresarios a transformar la relación temporal en una relación indefinida, y en tanto que el art. 10 del EBEP, en el sector público, obliga a incluir las plazas vacantes servidas por personal interino/temporal en la Oferta Pública de Empleo del año de nombramiento y, si no fuera posible, esto es en el plazo máximo de 2 años, en la del año siguiente, al objeto de que la plaza se provea por un funcionario fijo o de carrera,

si debe concluirse que el abuso en la contratación temporal sucesiva en el sector público se produce desde el momento en el que la Administración empleadora no provee la plaza servida por un empleado público temporal con un empleado fijo o de carrera en los plazos que establece la normativa nacional, esto es, mediante su inclusión de la misma en una Oferta Pública de Empleo en el plazo máximo de dos años a contar desde el nombramiento del empleado interino/temporal, con obligación de cesarle mediante la ejecución de esa Oferta Pública de Empleo en el plazo máximo de tres años que establece el art. 70 del EBEP.

- 6) Si la [Ley 20/2021] vulnera los principios comunitarios de legalidad e irretroactividad de las disposiciones sancionadoras recogidos, entre otros, en el art. 49 de la [Carta], pues prevé, como sanción al abuso en la temporalidad, procesos selectivos que se aplican aunque las acciones u omisiones constitutivas de la infracción —y por tanto del abuso— y su denuncia se produjeron y consumaron con anterioridad —años antes— a la promulgación de [la] Ley 20/2021.
- 7) Si la Ley 20/2021, al prever como medida sancionadora la convocatoria de procesos selectivos, y una indemnización solo a favor de las víctimas de un abuso que no superen dicho proceso selectivo, infringe la cláusula 5 del Acuerdo Marco y la Directiva [1999/70], pues deja sin sancionar los abusos producidos respecto de los empleados públicos temporales que hayan superado dicho proceso selectivo, cuando lo cierto es que la sanción es siempre indispensable y la superación de dicho proceso selectivo no es una medida sancionadora que cumpla con los requisitos del Directiva, como dice el TJUE en su Auto de 2 de junio de 2021, caso C-103/19.

O lo que es lo mismo, si la Ley 20/2021, al limitar el reconocimiento de la indemnización al personal víctima de abuso que no supere el proceso selectivo, excluyendo de dicho derecho a los empleados que han sido objeto de abuso y que han obtenido la condición de personal fijo posteriormente, a través de tales procesos selectivos; infringe la Directiva [1999/70] y, en particular, lo dispuesto por el ATJUE de 2 de junio de 2021, apartado 45, de acuerdo con el cual, si bien la organización de procesos selectivos abiertos a los empleados públicos que hayan sido nombrados de manera abusiva en el marco de sucesivas relaciones de servicio de duración determinada permite a estos últimos aspirar a obtener un puesto permanente y estable y, por tanto, el acceso a la condición de personal público fijo, ello no exime a Estados miembros de la obligación de establecer una medida adecuada para sancionar debidamente la utilización abusiva de sucesivos contratos y relaciones laborales de duración determinada.

- 8) Si la Ley 20/2021, al establecer que los procesos selectivos encaminados a reducir la temporalidad en el sector público deben celebrarse en el plazo de tres años, hasta el 31 de diciembre de 2024, y al fijar como sanción una indemnización a percibir en el momento del cese o despido de la víctima de abuso, vulnera la cláusula 5 del Acuerdo Marco, a la luz del Auto de TJUE de 9 de febrero de 2017, C-44[3]/16 o de las SSTJUE de 14 de diciembre de 2016, C-16/15, o del 21 de noviembre de 2018, C-619/17, pues lo que hace es perpetuar o prolongar al empleado víctima de un abuso en esa situación de abuso, de desprotección y de precariedad en el empleo, socavando el efecto útil de la Directiva 1999/70 hasta que finalmente dicho trabajador sea despedido y pueda percibir la compensación indicada.

- 9) Si [la] Ley 20/2021 vulnera el principio de equivalencia, pues confiere derechos en aplicación de la Directiva [1999/70] que son inferiores a los que resultan del derecho interno, ya que:
- La Ley 11/2020, de Presupuestos Generales del Estado para 2021, al modificar el art. 87. [5] de la [Ley 40/2015], aplicando el derecho interno, permite que los trabajadores privados de empresas privadas que pasan al sector público puedan desempeñar las mismas funciones que los funcionarios de carrera quedando sujetos a las mismas causas de cese, aunque no hayan superado un proceso selectivo, con la condición a extinguir, mientras que la Ley 20/2021, aplicando el Derecho de la UE, no permite [que] los trabajadores públicos que han sido seleccionados con arreglo a procesos selectivos sujetos a principios de igualdad, publicidad y libre concurrencia continúen desempeñando las mismas funciones que los funcionarios de carrera, quedando sujetos a las mismas causas de cese.
 - El art. 15 del Estatuto de los Trabajadores, en su redacción dada por [el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (BOE n.º 75, de 29 de marzo de 1995, p. 9654)], esto es, antes de la promulgación de la Directiva 1999/70, permite —en aplicación del derecho interno— la transformación en fijos de los trabajadores privados que lleven más de 2 años trabajando para el mismo empresario, mientras que, aplicando la Directiva, a los trabajadores públicos víctimas de un abuso solo se les indemniza con 20 días por año de servicio con un límite de 12 mensualidades, estándoles vedada la conversión.
 - Los art. 32 y ss. de la [Ley 40/2015], que consagran el principio de reparación integral, que obliga a las Administraciones a compensar todos los daños y perjuicios causados a las víctimas de su actuación, y sin embargo, aplicando el derecho comunitario, la indemnización a favor de las víctimas de un abuso está limitada a apriorísticamente, tanto en su cuantía —20 días por año de servicio— como en el tiempo —12 mensualidades—.
- 10) Si la Ley 20/2021, al establecer como única medida sancionadora real una indemnización de 20 días por año de servicio a favor de las víctimas de un abuso que no hayan superado el proceso selectivo vulnera la doctrina sentada por el TJUE en su sentencia [de] 7 de marzo de 2018, asunto Santoro, según la cual en el sector público, para dar cumplimiento de la Directiva [1999/70], no basta con una indemnización, sino que esta debe de ir acompañada de otras medidas sancionadoras adicionales, efectivas, proporcionadas y disuasorias.
- 11) Si la Ley 20/2021, al fijar las indemnizaciones [en] favor de las víctimas que no superen un proceso selectivo en 20 días por año de servicio, con un límite de 12 mensualidades, vulnera los principios comunitarios de compensación adecuada e íntegra y de proporcionalidad, al excluir el lucro cesante, y otros conceptos indemnizatorios o compensatorios, como son, por ejemplo, los derivados de la pérdida de oportunidades (concepto que utiliza la STJUE Santoro); de la imposibilidad de adquirir la condición de fijos al no convocarse procesos selectivos en los plazos fijados por la normativa interna o no poder promocionarse, ni ascender; de daños morales derivados de la falta de protección que deriva [de] toda situación de precariedad en el empleo; de un cese de la víctima de un abuso, en condiciones de edad y de sexo (por ejemplo, mujeres mayores de 50 años) en los que no existe un mercado de trabajo alternativo; o de la minoración de las pensiones de jubilación.
- 12) Si la Ley 20/2021, al establecer una indemnización topada de 20 días por año de servicio y 12 mensualidades, vulnera la normativa comunitaria, a la luz de [las] STJUE de 2 de agosto de 1993, C-271/91, caso Marshall, y de 17 de diciembre de 2015, C-407/14, caso Arjona, según las cuales el Derecho de la Unión se opone a que la reparación del perjuicio sufrido por una persona a causa de un despido esté limitada por un tope máximo fijado *a priori*.»

Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

- 29 Mediante resolución de 19 de septiembre de 2023, se acordó la acumulación de los asuntos C-331/22 y C-332/22 a efectos de la sentencia, de conformidad con el artículo 54, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia.

Sobre la competencia del Tribunal de Justicia y la admisibilidad de las peticiones de decisión prejudicial

- 30 En primer lugar, las demandadas en el litigio principal y el Gobierno español consideran que el Tribunal de Justicia carece de competencia para responder a las peticiones de decisión prejudicial porque, con ellas, el juzgado remitente solicita al Tribunal de Justicia que interprete las medidas sancionadoras previstas en la Ley 20/2021 y que se pronuncie sobre la conformidad de estas medidas con el Acuerdo Marco. Según dicho Gobierno, estas peticiones suponen demandar del Tribunal de Justicia una opinión consultiva generalizada sobre la figura del funcionario interino en el Derecho español.
- 31 En segundo lugar, las demandadas en los litigios principales y el Gobierno español arguyen que las peticiones de decisión prejudicial, en tanto en cuanto se refieren a medidas que figuran en la Ley 20/2021 o que se deducen de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, exceden del objeto de los litigios principales y, por tanto, plantean un problema de naturaleza hipotética.
- 32 Según estas partes, las demandantes en los litigios principales únicamente piden que su relación de empleo temporal se recalifique como relación fija, sin que tales pedimentos se fundamenten en esas medidas o en esa jurisprudencia. Así, por ejemplo, a criterio de las referidas partes, primero, la compensación por cese en la relación en caso de no superación del proceso selectivo que se prevé en el artículo 2 de la Ley 20/2021; segundo, la participación en dicho proceso selectivo como medio para alcanzar la fijeza, o, tercero, la medida, contemplada en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, de mantenimiento en el puesto de trabajo hasta la convocatoria y resolución del correspondiente proceso selectivo constituyen medidas que no son objeto de los litigios principales y, por tanto, carecen de toda pertinencia para la resolución de estos litigios.
- 33 A este respecto, procede recordar que el sistema de cooperación establecido en el artículo 267 TFUE se basa en una clara separación de funciones entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia. En el marco de un procedimiento entablado con arreglo a dicho artículo, la interpretación de las normas nacionales incumbe a los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros y no al Tribunal de Justicia, y no corresponde a este pronunciarse sobre la compatibilidad de las normas de Derecho interno con el Derecho de la Unión. En cambio, el Tribunal de Justicia es competente para proporcionar al órgano jurisdiccional nacional todos los elementos de interpretación del Derecho de la Unión que le permitan apreciar la compatibilidad de las normas de Derecho interno con la normativa de la Unión (sentencia de 25 de octubre de 2018, *Sciottto*, C-331/17, EU:C:2018:859, apartado 27 y jurisprudencia citada).
- 34 Asimismo, debe recordarse que, en el contexto de la cooperación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales establecida en el artículo 267 TFUE, corresponde exclusivamente al juez nacional, que conoce del litigio y que ha de asumir la responsabilidad de la decisión judicial que debe adoptarse, apreciar, a la luz de las particularidades de cada asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. Por consiguiente, cuando las cuestiones planteadas se refieran a la interpretación del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia está, en principio, obligado a pronunciarse [sentencia de 3 de junio de 2021, *Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca — MIUR y otros (Investigadores universitarios)*, C-326/19, EU:C:2021:438, apartado 35 y jurisprudencia citada].
- 35 De lo anterior se deduce que las cuestiones relativas al Derecho de la Unión gozan de una presunción de pertinencia. El Tribunal de Justicia solo puede abstenerse de pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional cuando resulte evidente que la interpretación solicitada de una norma de la Unión no guarda relación alguna ni con la realidad ni con el objeto del litigio principal, cuando el problema sea de naturaleza hipotética o cuando el Tribunal de Justicia no disponga de los elementos de hecho o de Derecho necesarios para dar una respuesta útil a las cuestiones que se le hayan planteado [véase la sentencia de 3 de junio de 2021, *Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca — MIUR y otros (Investigadores universitarios)*, C-326/19, EU:C:2021:438, apartado 36 y jurisprudencia citada].
- 36 En los presentes asuntos, si bien es cierto que mediante las cuestiones prejudiciales planteadas por el juzgado remitente se solicita literalmente al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre la

compatibilidad de una serie de disposiciones de Derecho interno, incluidas ciertas medidas acordadas por la jurisprudencia nacional, con el Derecho de la Unión, nada impide al Tribunal de Justicia dar una respuesta útil a este órgano jurisdiccional proporcionándole los elementos de interpretación del Derecho de la Unión que le permitan pronunciarse sobre la compatibilidad del Derecho interno con el Derecho de la Unión (véase la sentencia de 25 de octubre de 2015, Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, apartado 28 y jurisprudencia citada).

- 37 Además, de las peticiones de decisión prejudicial se desprende inequívocamente que el juzgado remitente tendrá que determinar, en el marco de la resolución de los litigios principales, las medidas nacionales que permiten sancionar, de conformidad con las exigencias derivadas de la Directiva 1999/70, la utilización abusiva de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada.
- 38 En estas circunstancias, no resulta evidente que la interpretación de la cláusula 5 del Acuerdo Marco, solicitada por el juzgado remitente, no guarde relación alguna con la realidad ni con el objeto de los litigios principales o que las cuestiones relativas a las medidas nacionales mencionadas en el apartado 32 de la presente sentencia, como medidas que podrían sancionar, conforme a las exigencias de la Directiva 1999/70, la utilización abusiva de las relaciones de empleo de duración determinada de que se trata, planteen un problema de naturaleza hipotética.
- 39 Dicho esto, mediante la sexta cuestión prejudicial planteada en el asunto C-332/22, el juzgado remitente pregunta, en esencia, si los principios de legalidad y de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras, recogidos, entre otros, en el artículo 49 de la Carta, se oponen a la aplicación retroactiva de una normativa nacional, como la Ley 20/2021, en tanto en cuanto prevé, a fin de reducir la tasa de temporalidad, medidas menos favorables, para los empleados públicos víctimas de utilización abusiva de sucesivos contratos o relaciones de empleo de duración determinada, que la normativa nacional anterior.
- 40 Pues bien, es preciso señalar que los principios de legalidad y de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no son aplicables en una situación en la que las disposiciones nacionales en cuestión no tienen tal naturaleza, sino que, como indica el juzgado remitente, establecen medidas urgentes para reducir la temporalidad en el sector público y, a tal fin, obligan a las administraciones públicas, con determinadas condiciones, a convocar procesos selectivos o a abonar una compensación a las personas empleadas de manera sucesiva en régimen de temporalidad.
- 41 En estas circunstancias, resulta evidente que la interpretación del Derecho de la Unión que se solicita en el marco de la sexta cuestión prejudicial planteada en el asunto C-332/22 no guarda relación alguna con la realidad ni con el objeto del litigio principal. Por tanto, de conformidad con la jurisprudencia citada en el apartado 35 de la presente sentencia, esta cuestión prejudicial debe declararse inadmisibles.
- 42 De las consideraciones que anteceden se deduce, por un lado, que el Tribunal de Justicia es competente para pronunciarse sobre las peticiones de decisión prejudicial y, por otro lado, que estas son admisibles, con excepción de la sexta cuestión prejudicial planteada en el asunto C-332/22.

Sobre las cuestiones prejudiciales

Quinta cuestión prejudicial planteada en el asunto C-332/22

- 43 Mediante la quinta cuestión prejudicial en el asunto C-332/22, que procede examinar en primer lugar, el juzgado remitente pregunta, en esencia, si la cláusula 5 del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional conforme a la cual el abuso en la utilización de sucesivos contratos o relaciones de empleo de duración determinada en el sector público se produce cuando la Administración Pública en cuestión no cumple los plazos que el Derecho interno establece para proveer la plaza ocupada por el empleado público temporal de que se trate, por entenderse que, vencidos esos plazos, esos sucesivos contratos o relaciones de empleo de duración determinada cubren necesidades de esa Administración que no son provisionales, sino permanentes y estables.
- 44 A este respecto, procede recordar que, en virtud de la cláusula 1 del Acuerdo Marco, este tiene por objeto, en particular, establecer un marco para evitar los abusos derivados de la utilización de sucesivos

contratos o relaciones laborales de duración determinada.

- 45 La cláusula 5 del Acuerdo Marco tiene como finalidad alcanzar ese objetivo, en concreto imponer límites a la utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada, considerada fuente potencial de abusos en perjuicio de los trabajadores, estableciendo cierto número de disposiciones protectoras mínimas con objeto de evitar la precarización de la situación de los asalariados (sentencia de 3 de junio de 2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, apartado 26 y jurisprudencia citada).
- 46 En consecuencia, la cláusula 5, punto 1, del Acuerdo Marco impone a los Estados miembros, a efectos de prevenir los abusos derivados de la utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada, la adopción efectiva y vinculante de por lo menos una de las medidas que enumera cuando su Derecho interno no contemple medidas legales equivalentes. Las tres medidas enumeradas en el punto 1, letras a) a c), de dicha cláusula se refieren, respectivamente, a razones objetivas que justifiquen la renovación de tales contratos o relaciones laborales, a la duración máxima total de esos sucesivos contratos de trabajo o relaciones laborales y al número de sus renovaciones [sentencia de 3 de junio de 2021, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca — MIUR y otros (Investigadores universitarios), C-326/19, EU:C:2021:438, apartado 56 y jurisprudencia citada].
- 47 Los Estados miembros disponen a este respecto de un margen de apreciación, ya que tienen la opción de recurrir a una o varias de las medidas enunciadas en la cláusula 5, punto 1, letras a) a c), del Acuerdo Marco o incluso a medidas legales existentes equivalentes, teniendo en cuenta las necesidades de los distintos sectores o categorías de trabajadores [sentencia de 3 de junio de 2021, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca — MIUR y otros (Investigadores universitarios), C-326/19, EU:C:2021:438, apartado 57 y jurisprudencia citada].
- 48 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 de este Acuerdo Marco [sentencia de 3 de junio de 2021, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca — MIUR y otros (Investigadores universitarios), C-326/19, EU:C:2021:438, apartado 58 y jurisprudencia citada].
- 49 Resulta, no obstante, del tenor de la cláusula 5 del Acuerdo Marco y de reiterada jurisprudencia que esta cláusula solo se aplica en el supuesto de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada, de modo que un contrato que sea el primer o único contrato de trabajo de duración determinada no está incluido en el ámbito de aplicación de la cláusula 5, punto 1, del Acuerdo Marco [véase la sentencia de 3 de junio de 2021, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca — MIUR y otros (Investigadores universitarios), C-326/19, EU:C:2021:438, apartado 52 y jurisprudencia citada].
- 50 En el presente caso, del auto de remisión en el asunto C-332/22 resulta que las relaciones de empleo que vinculan a las demandantes en el litigio principal con la Administración Pública de que se trata se materializaron a través de sucesivos nombramientos o sucesivos contratos de duración determinada. Por lo tanto, sin perjuicio de las comprobaciones que incumbe efectuar al juzgado remitente, la cláusula 5 del Acuerdo Marco es aplicable a las situaciones objeto de este asunto.
- 51 Además, cabe recordar que la sustitución temporal de un trabajador para satisfacer necesidades de personal de duración limitada por parte del empleador puede constituir, en principio, una «razón objetiva» en el sentido de la cláusula 5, punto 1, letra a), de ese Acuerdo Marco (sentencia de 19 de marzo de 2020, Sánchez Ruiz y otros, C-103/18 y C-429/18, EU:C:2020:219, apartado 72 y jurisprudencia citada).
- 52 A este respecto, en primer lugar, el Tribunal de Justicia ha precisado que no puede admitirse que puedan renovarse nombramientos de duración determinada para desempeñar de modo permanente y estable funciones de los servicios de que se trate incluidas en la actividad normal del personal en cuestión (sentencia de 19 de marzo de 2020, Sánchez Ruiz y otros, C-103/18 y C-429/18, EU:C:2020:219, apartado 75 y jurisprudencia citada).

- 53 En efecto, la renovación de contratos o relaciones laborales de duración determinada para cubrir necesidades que, de hecho, no tienen carácter provisional, sino permanente y estable, no está justificada conforme a la cláusula 5, punto 1, letra a), del Acuerdo Marco, en la medida en que tal utilización de contratos o relaciones laborales de duración determinada se opone directamente a la premisa en la que se basa dicho Acuerdo Marco, a saber, que los contratos de trabajo de duración indefinida constituyen la forma más común de relación laboral, aunque los contratos de duración determinada sean característicos del empleo en algunos sectores o para determinadas ocupaciones y actividades (sentencia de 19 de marzo de 2020, Sánchez Ruiz y otros, C-103/18 y C-429/18, EU:C:2020:219, apartado 76 y jurisprudencia citada).
- 54 La observancia de la cláusula 5, punto 1, letra a), del Acuerdo Marco requiere que se compruebe concretamente si la renovación sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada trata de atender necesidades provisionales y si una disposición nacional como la controvertida en los litigios principales no se utiliza, de hecho, para cubrir necesidades permanentes y estables del empleador de que se trate en materia de personal (sentencia de 19 de marzo de 2020, Sánchez Ruiz y otros, C-103/18 y C-429/18, EU:C:2020:219, apartado 77 y jurisprudencia citada).
- 55 En segundo lugar, el Tribunal de Justicia ha considerado que una medida nacional que prevé la convocatoria, dentro de los plazos establecidos, de procesos selectivos para la cobertura definitiva de las plazas ocupadas provisionalmente por trabajadores temporales es adecuada para evitar que se perpetúe la situación de precariedad de dichos trabajadores, al garantizar que las plazas que ocupan se cubran rápidamente de manera definitiva (véase la sentencia de 3 de junio de 2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, apartado 64 y jurisprudencia citada).
- 56 Por consiguiente, la convocatoria de tales procesos dentro de los plazos establecidos puede prevenir, en principio, los abusos derivados de la utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada a la espera de que dichas plazas se cubran de manera definitiva (sentencia de 3 de junio de 2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, apartado 65 y jurisprudencia citada).
- 57 No obstante, el Tribunal de Justicia ha declarado asimismo que una normativa nacional que prevé la convocatoria de procesos selectivos que tienen por objeto cubrir de manera definitiva las plazas ocupadas provisionalmente por trabajadores temporales, así como el plazo concreto a tal fin, pero que no garantiza que esos procesos se convoquen efectivamente, no parece que pueda evitar la utilización abusiva, por parte del empleador de que se trate, de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada (sentencia de 3 de junio de 2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, apartado 67 y jurisprudencia citada).
- 58 En este contexto, es preciso recordar que no corresponde al Tribunal de Justicia pronunciarse sobre la interpretación del Derecho interno, tarea 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 (véase la sentencia de 3 de junio de 2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, apartado 50 y jurisprudencia citada).
- 59 Por lo tanto, corresponde al juzgado remitente apreciar en qué medida los requisitos de aplicación y la ejecución efectiva de las disposiciones pertinentes del Derecho interno hacen que estas constituyan una medida apropiada para evitar la utilización abusiva de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada (véase la sentencia de 3 de junio de 2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, apartado 51 y jurisprudencia citada).
- 60 No obstante, el Tribunal de Justicia, al pronunciarse en un procedimiento prejudicial, puede aportar, en su caso, precisiones destinadas a orientar a estos órganos jurisdiccionales en su apreciación (sentencia de 3 de junio de 2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, apartado 52 y jurisprudencia citada).

- 61 En el caso de autos, el juzgado remitente señala que en la legislación española hay normas que permiten considerar que el abuso en la utilización de sucesivos contratos o relaciones de empleo de duración determinada se produce cuando la duración de esos contratos o relaciones excede de dos años, por entenderse que, en semejante supuesto, no satisfacen necesidades del empleador de que se trate que sean provisionales, sino permanentes y estables. El juzgado remitente indica así que, por lo que respecta a los empleados del sector público, el artículo 10, apartado 4, del EBEP prevé que las plazas vacantes desempeñadas por personal funcionario interino deben incluirse en la oferta de empleo público para su cobertura por funcionarios de carrera en el plazo máximo de dos años desde el nombramiento del funcionario interino de que se trate. El juzgado remitente apunta además que, en virtud del artículo 70 del EBEP, incumbe a la Administración poner fin a los referidos contratos o relaciones de empleo de duración determinada mediante la ejecución de esa oferta de empleo público en el plazo máximo de tres años.
- 62 A reserva de las comprobaciones que incumbe realizar al juzgado remitente, una disposición nacional como el artículo 10 del EBEP no parece establecer una autorización general y abstracta para utilizar sucesivas relaciones de empleo de duración determinada, sino que limita la utilización de tales relaciones para satisfacer, en esencia, necesidades provisionales.
- 63 Además, del auto de remisión en el asunto C-332/22 resulta que las disposiciones nacionales a que se ha hecho referencia en el apartado 61 de la presente sentencia contienen asimismo las medidas indicadas en la cláusula 5, punto 1, letras b) y c), del Acuerdo Marco, a saber, primero, un límite relativo a la duración máxima total de los sucesivos contratos o relaciones de empleo de duración determinada y, segundo, el número máximo de renovaciones de esos contratos o relaciones, extremos que corresponderá comprobar al juzgado remitente.
- 64 No obstante, del auto de remisión en el asunto C-332/22 se desprende asimismo que los sucesivos nombramientos de las demandantes en el litigio principal en este asunto o los sucesivos contratos celebrados por ellas no satisfacían meras necesidades provisionales de la Administración de Justicia en Cataluña, sino que tenían como finalidad atender necesidades permanentes y estables de dicha Administración en materia de personal. En efecto, de ese auto de remisión resulta que, en la fecha en que presentaron sus demandas, llevaban, respectivamente, más de treinta y siete años y más de diecisiete años consecutivos prestando servicios para dicha Administración y realizaban tareas propias de la actividad normal del personal estatutario fijo. Se ha de añadir que una normativa nacional como la mencionada en el apartado 61 de la presente sentencia también engendraría el riesgo de utilización abusiva de sucesivos contratos o relaciones de duración determinada si la obligación legal de proveer las plazas ocupadas temporalmente por funcionarios interinos en el plazo señalado no se cumpliera. Pues bien, habida cuenta de los datos fácticos que figuran en dicho auto de remisión, tal riesgo se materializó en este asunto.
- 65 En atención a las anteriores consideraciones, ha de responderse a la quinta cuestión prejudicial planteada en el asunto C-332/22 que la cláusula 5 del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional conforme a la cual el abuso en la utilización de sucesivos contratos o relaciones de empleo de duración determinada en el sector público se produce cuando la Administración Pública en cuestión no cumple los plazos que el Derecho interno establece para proveer la plaza ocupada por el empleado público temporal de que se trate, por cuanto, en semejante situación, esos sucesivos contratos o relaciones de empleo de duración determinada cubren necesidades de esa Administración que no son provisionales, sino permanentes y estables.

Cuestiones prejudiciales primera y tercera planteadas en el asunto C-331/22 y cuestiones prejudiciales primera y séptima a duodécima planteadas en el asunto C-332/22

- 66 Mediante las cuestiones prejudiciales primera y tercera en el asunto C-331/22 y mediante las cuestiones prejudiciales primera y séptima a duodécima en el asunto C-332/22, que procede examinar conjuntamente y en segundo lugar, el juzgado remitente pregunta, en esencia, si la cláusula 5 del Acuerdo Marco, a la luz de los principios de equivalencia, de proporcionalidad y de reparación íntegra del perjuicio sufrido, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una jurisprudencia y a una normativa nacionales que contemplan como medidas para sancionar la utilización abusiva de sucesivos contratos o relaciones de empleo de duración determinada, respectivamente, el mantenimiento del

empleado público afectado hasta la convocatoria y resolución de procesos selectivos por la Administración empleadora y la convocatoria de tales procesos y el abono de una compensación económica con un doble límite máximo en favor únicamente del empleado público que no supere dichos procesos.

- 67 A este respecto, es preciso recordar que la cláusula 5 del Acuerdo Marco no enuncia sanciones específicas en caso de que se compruebe la existencia de abusos. En tal caso, corresponde a las autoridades nacionales adoptar medidas que no solo deben ser proporcionadas, sino también lo bastante efectivas y disuasorias como para garantizar la plena eficacia de las normas adoptadas en aplicación del Acuerdo Marco (sentencia de 13 de enero de 2022, MIUR y Ufficio Scolastico Regionale per la Campania, C-282/19, EU:C:2022:3, apartado 81 y jurisprudencia citada).
- 68 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, tales modalidades 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) (sentencia de 3 de junio de 2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, apartado 47 y jurisprudencia citada).
- 69 Además, el Tribunal de Justicia ha precisado 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. En efecto, según los propios términos del artículo 2, párrafo primero, de la Directiva 1999/70, los Estados miembros deben «[adoptar] todas las disposiciones necesarias para poder garantizar en todo momento los resultados fijados por [dicha] Directiva» (sentencia de 13 de enero de 2022, MIUR y Ufficio Scolastico Regionale per la Campania, C-282/19, EU:C:2022:3, apartado 84 y jurisprudencia citada).
- 70 Ha de recordarse asimismo, al igual que se ha mencionado en el apartado 58 de la presente sentencia, que no corresponde al Tribunal de Justicia pronunciarse sobre la interpretación de la normativa y la jurisprudencia nacionales, tarea que incumbe a los tribunales nacionales competentes, que deben determinar si lo dispuesto en esa normativa y jurisprudencia cumple las exigencias establecidas en la cláusula 5 del Acuerdo Marco (véase, en este sentido, la sentencia de 3 de junio de 2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, apartado 50 y jurisprudencia citada).
- 71 Por lo tanto, corresponde al juzgado remitente apreciar en qué medida los requisitos de aplicación y la ejecución efectiva de la normativa y la jurisprudencia nacionales de que se trata en los litigios principales hacen que estas constituyan medidas apropiadas para sancionar la utilización abusiva de sucesivos contratos o relaciones de empleo de duración determinada (véase, en este sentido, la sentencia de 3 de junio de 2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, apartado 51 y jurisprudencia citada).
- 72 No obstante, como resulta de la jurisprudencia citada en el apartado 60 de la presente sentencia, el Tribunal de Justicia, al pronunciarse en un procedimiento prejudicial, puede aportar, en su caso, precisiones destinadas a orientar a estos órganos jurisdiccionales en su apreciación.
- 73 En los presentes asuntos, de los autos de remisión se desprende, en primer término, que, según la jurisprudencia del Tribunal Supremo, ante situaciones de utilización abusiva del empleo temporal en el sector público, se considera que constituye una medida eficaz para sancionar esas situaciones mantener en su puesto al empleado público víctima del abuso hasta que la Administración que lo emplea, primero, determine si existe una necesidad estructural y, por tanto, convoque el correspondiente proceso selectivo, abierto también a los candidatos que no hayan sido víctimas de tal abuso, para proveer el puesto de modo permanente y, segundo, resuelva ese proceso.

- 74 En segundo término, el juzgado remitente indica que, para los empleados públicos nombrados antes de la entrada en vigor de la Ley 20/2021, como ocurre con las funcionarias interinas a las que se refieren los litigios principales, el artículo 2 de esta Ley establece dos medidas para sancionar la utilización abusiva de sucesivos contratos o relaciones de empleo de duración determinada. Se trata, por un lado, de la convocatoria de procesos selectivos, a los que también pueden concurrir los candidatos que no hayan sido objeto de tal utilización, y, por otro lado, del abono de una compensación económica de veinte días por año de servicio, con un límite de doce mensualidades, siempre y cuando el empleado público de que se trate no haya superado el proceso selectivo convocado para proveer la plaza que hasta entonces ocupaba.
- 75 En lo referente a la convocatoria de procesos selectivos como medida sancionadora conforme con la cláusula 5 del Acuerdo Marco, tal como la que aplica la jurisprudencia española o contempla el artículo 2 de la Ley 20/2021, ha de indicarse que el Tribunal de Justicia ha señalado 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. 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 (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de marzo de 2020, Sánchez Ruiz y otros, C-103/18 y C-429/18, EU:C:2020:219, apartado 100).
- 76 Por lo tanto, dado que la convocatoria de dichos procesos es independiente de cualquier consideración relativa al carácter abusivo de la utilización de relaciones de servicio de duración determinada, no resulta adecuada para sancionar debidamente la utilización abusiva de tales relaciones 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 (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de marzo de 2020, Sánchez Ruiz y otros, C-103/18 y C-429/18, EU:C:2020:219, apartado 101).
- 77 En los presentes asuntos, de conformidad con las consideraciones que se derivan de la jurisprudencia citada en los apartados 75 y 76 de la presente sentencia —que, habida cuenta de los elementos obrantes en los autos en poder del Tribunal de Justicia que se han recordado en los apartados 73 y 74 de la presente sentencia, parecen aplicables—, 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 juzgado 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.
- 78 En este contexto, ha de señalarse que la pertinencia de la jurisprudencia citada en los apartados 75 y 76 de la presente sentencia en modo alguno queda desvirtuada por las indicaciones, obrantes en el auto de remisión en el asunto C-332/22, según las cuales los procesos selectivos a que se refiere el artículo 2 de la Ley 20/2021 deberán haber finalizado dentro de un plazo concreto (antes del 31 de diciembre de 2024) y en ellos se valorarán los méritos del empleado público afectado.
- 79 En lo atinente al abono de una compensación, como la prevista en el artículo 2 de la Ley 20/2021, en cuanto medida sancionadora conforme con la cláusula 5 del Acuerdo Marco, de los autos de remisión se desprende que se devenga cuando se extingue la relación de empleo de duración determinada como consecuencia de que cubra la plaza una persona distinta del empleado que venía ocupándola, lo que presupone, bien que este ha participado en el proceso selectivo y no lo ha superado, o bien que no ha participado en dicho proceso.
- 80 Pues bien, el Tribunal de Justicia ha declarado que el abono de una indemnización por extinción de contrato no permite alcanzar el objetivo perseguido por la cláusula 5 del Acuerdo Marco, consistente en prevenir los abusos derivados de la utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada. En efecto, tal abono parece ser independiente de cualquier consideración relativa al carácter legítimo o abusivo de la utilización de contratos o relaciones laborales de duración

determinada (sentencia de 3 de junio de 2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, apartado 74 y jurisprudencia citada).

- 81 Además, ha de señalarse que, en vista de que una compensación como la contemplada en el artículo 2 de la Ley 20/2021 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 de los daños derivados de tales abusos.
- 82 A este respecto, es preciso recordar que ni el principio de reparación íntegra del perjuicio sufrido ni el principio de proporcionalidad exigen el abono de una indemnización de carácter punitivo (sentencia de 8 de mayo de 2019, Rossato y Conservatorio di Musica F. A. Bonporti, C-494/17, EU:C:2019:387, apartado 42 y jurisprudencia citada).
- 83 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 (sentencia de 8 de mayo de 2019, Rossato y Conservatorio di Musica F. A. Bonporti, C-494/17, EU:C:2019:387, apartado 43 y jurisprudencia citada).
- 84 De las anteriores consideraciones resulta que una compensación económica con un doble límite máximo en favor únicamente del empleado público afectado que no supere los procesos selectivos no parece constituir una medida adecuada para sancionar debidamente la utilización abusiva de sucesivas relaciones de empleo de duración determinada y eliminar las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión, y, por consiguiente, no parece constituir, por sí sola, una medida proporcionada y suficientemente efectiva y disuasoria para garantizar la plena eficacia de las normas adoptadas conforme al Acuerdo Marco, en el sentido de la jurisprudencia recordada en el apartado 67 de la presente sentencia (véase, en este sentido, la sentencia de 3 de junio de 2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, apartado 75 y jurisprudencia citada).
- 85 En el marco de las cuestiones prejudiciales primera y novena en el asunto C-332/22, el juzgado remitente considera que tanto la jurisprudencia del Tribunal Supremo como la concesión de la compensación contemplada en el artículo 2 de la Ley 20/2021 violan el principio de equivalencia del Derecho de la Unión porque, en primer término, en el Derecho español se establece que, en caso de que una entidad pública empresarial o una agencia estatal privada se transforme en entidad pública, su personal —esto es, trabajadores que se rigen por el Derecho privado—, aplicando el Derecho interno, podría desempeñar funciones reservadas a los funcionarios de carrera sin serlo, de manera que se podría mantener a este personal, con determinadas condiciones, en el sector público. En segundo término, el artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores, incluso antes de la entrada en vigor de la Directiva 1999/70, ya preveía la conversión en fijos de los trabajadores temporales que llevaran trabajando para el mismo empleador más de veinticuatro meses. En tercer término, mientras que la Ley 20/2021 contempla un régimen restrictivo de compensación, las administraciones públicas están obligadas, en virtud de la normativa nacional relativa al régimen jurídico del sector público, a compensar íntegramente los daños y perjuicios derivados de sus actuaciones, y lo mismo establece el Código Civil en el caso de responsabilidades civiles indemnizatorias privadas entre particulares.
- 86 A este respecto, ha de señalarse que del principio de equivalencia se desprende que las personas que invocan los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión no deben quedar en situación de desventaja respecto a aquellas que invocan derechos de carácter puramente interno (sentencia de 7 de marzo de 2018, Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, apartado 39).
- 87 Dicho esto, para que este principio resulte de aplicación, se requiere asimismo que los derechos establecidos por el legislador nacional en el marco de la transposición de la Directiva 1999/70 sean comparables, en particular en cuanto a su objeto y a su causa, a los existentes en el Derecho interno [véanse, en este sentido, la sentencia de 3 de junio de 2021, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca — MIUR y otros (Investigadores universitarios), C-326/19, EU:C:2021:438, apartado 70, y el auto de 18 de enero de 2011, Berkizi-Nikolakaki, C-272/10, EU:C:2011:19, apartado 40 y jurisprudencia citada].

- 88 Además, según reiterada jurisprudencia, en una situación en la que tanto las medidas adoptadas por el legislador nacional, en el marco de la Directiva 1999/70, para sancionar la utilización abusiva de contratos de duración determinada por parte de los empleadores del sector público como las adoptadas por dicho legislador para sancionar la utilización abusiva de este tipo de contratos por parte de los empleadores del sector privado aplican el Derecho de la Unión, el principio de equivalencia no resulta aplicable. En efecto, en tal situación, todas las medidas de que se trata tienen por objeto derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión [véanse, en este sentido, la sentencia de 3 de junio de 2021, Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca — MIUR y otros (Investigadores universitarios), C-326/19, EU:C:2021:438, apartado 70 y jurisprudencia citada].
- 89 En este contexto, ha de recordarse asimismo que el Tribunal de Justicia ha señalado que la cláusula 5 del Acuerdo Marco no se opone, como tal, a que la utilización abusiva de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada corra suertes diferentes en un Estado miembro según estos contratos o relaciones laborales se hayan celebrado con un empleador del sector privado o con un empleador del sector público (sentencia de 7 de marzo de 2018, Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, apartados 33 y 42).
- 90 En los presentes asuntos, corresponde al juzgado remitente, que es el único que tiene un conocimiento directo de los derechos que confieren las disposiciones nacionales mencionadas en el apartado 85 de la presente sentencia, comprobar si el principio de equivalencia es aplicable y, en su caso, se respeta.
- 91 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede responder a las cuestiones prejudiciales primera y tercera en el asunto C-331/22 y a las cuestiones prejudiciales primera y séptima a duodécima en el asunto C-332/22 que la cláusula 5 del Acuerdo Marco, a la luz de los principios de proporcionalidad y de reparación íntegra del perjuicio sufrido, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una jurisprudencia y a una normativa nacionales que contemplan como medidas para sancionar la utilización abusiva de sucesivos contratos o relaciones de empleo de duración determinada, respectivamente, el mantenimiento del empleado público afectado hasta la convocatoria y resolución de procesos selectivos por la Administración empleadora y la convocatoria de tales procesos y el abono de una compensación económica con un doble límite máximo en favor únicamente del empleado público que no supere dichos procesos, cuando esas medidas no sean medidas proporcionadas ni medidas suficientemente efectivas y disuasorias para garantizar la plena eficacia de las normas adoptadas en virtud de dicha cláusula 5.

Cuestiones prejudiciales segunda, cuarta y quinta planteadas en el asunto C-331/22 y cuestiones prejudiciales segunda a cuarta planteadas en el asunto C-332/22

- 92 Mediante las cuestiones prejudiciales segunda, cuarta y quinta en el asunto C-331/22 y mediante las cuestiones prejudiciales segunda a cuarta en el asunto C-332/22, que procede examinar conjuntamente y en tercer lugar, el juzgado remitente pregunta, en esencia, si las cláusulas 4 y 5 del Acuerdo Marco, a la luz de los artículos 21 y 47 de la Carta y del principio de equivalencia, deben interpretarse en el sentido de que, a falta de medidas adecuadas en el Derecho nacional para prevenir y, en su caso, sancionar, conforme a la cláusula 5, los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos o relaciones de empleo de duración determinada, esos sucesivos contratos o relaciones de empleo de duración determinada deben convertirse en contratos o relaciones de empleo por tiempo indefinido que sean idénticos o equiparables a los que vinculan a los funcionarios de carrera con la Administración, aun cuando tal conversión contravenga determinadas disposiciones nacionales y la jurisprudencia nacional.
- 93 Con carácter preliminar, es preciso señalar que de los autos de remisión se desprende que los litigios principales tienen como objeto la prevención y la sanción de la utilización abusiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada, en el sentido de la cláusula 5 del Acuerdo Marco, sin que ningún dato obrante en dichos autos permita concluir que el principio de no discriminación, contemplado en la cláusula 4 de dicho Acuerdo Marco, sea aplicable en los presentes asuntos.
- 94 Por lo tanto, de conformidad con la jurisprudencia mencionada en el apartado 35 de la presente sentencia, la interpretación de esta cláusula 4 y del artículo 21 de la Carta, referentes al principio de no discriminación, que solicita el juzgado remitente no guarda relación alguna con la realidad ni con el objeto de los litigios principales, por lo que no procede realizar tal interpretación.

- 95 Precisado lo anterior, de reiterada jurisprudencia se deriva que la cláusula 5 del Acuerdo Marco no impone a los Estados miembros la obligación de convertir en contratos o relaciones laborales por tiempo indefinido los contratos o relaciones laborales de duración determinada ni, como se menciona en el apartado 67 de la presente sentencia, enuncia sanciones específicas en caso de que se compruebe la existencia de abusos [véase, en este sentido, la sentencia 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 60 y jurisprudencia citada].
- 96 No obstante, con arreglo a la cláusula 5, punto 2, del Acuerdo Marco, entre las medidas que permiten prevenir la utilización abusiva de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada se halla la facultad de los Estados miembros de convertir esos contratos o relaciones laborales de duración determinada en contratos o relaciones laborales por tiempo indefinido, al ser la estabilidad laboral que ofrecen estos últimos el principal factor de protección de los trabajadores (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de mayo de 2019, Rossato y Conservatorio di Musica F. A. Bonporti, C-494/17, EU:C:2019:387, apartado 39).
- 97 Por lo tanto, corresponde a las autoridades nacionales adoptar medidas proporcionadas, eficaces y disuasorias para garantizar la plena eficacia de las normas adoptadas conforme al Acuerdo Marco, que pueden prever, a tal fin, la conversión de contratos o relaciones laborales de duración determinada en contratos o relaciones laborales por tiempo indefinido. No obstante, cuando se haya producido una utilización abusiva de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada, es indispensable poder aplicar alguna medida con objeto de sancionar debidamente dicho abuso y eliminar las consecuencias de la infracción de este Acuerdo Marco [véase la sentencia 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 61 y jurisprudencia citada].
- 98 Así, el Tribunal de Justicia ha puntualizado que, para que pueda considerarse conforme con el Acuerdo Marco una normativa nacional que, en el sector público, prohíbe convertir en contrato de trabajo o relación laboral por tiempo indefinido una sucesión de contratos o relaciones laborales de duración determinada, 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 o relaciones laborales de duración determinada [véase, en este sentido, la sentencia 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 jurisprudencia citada].
- 99 De lo anterior se desprende que una normativa que establece una norma imperativa según la cual, en caso de utilización abusiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada, estos contratos o relaciones laborales se convierten en una 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 (sentencia de 8 de mayo de 2019, Rossato y Conservatorio di Musica F. A. Bonporti, C-494/17, EU:C:2019:387, apartado 40 y jurisprudencia citada).
- 100 En los presentes asuntos, según el juzgado remitente, la cláusula 5 de la Directiva 1999/70 no se ha transpuesto correctamente al ordenamiento jurídico español porque este no contempla ninguna medida efectiva que permita sancionar el abuso derivado de una sucesión de contratos o relaciones de empleo de duración determinada. Dicho juzgado señala asimismo que del artículo 23 de la Constitución, en relación con determinadas disposiciones del EBEP, se desprende que la condición de funcionario de carrera se reserva a las personas que hayan superado un proceso selectivo convocado para adquirir esa condición y ajustado a los principios de igualdad, publicidad, mérito, capacidad y libre concurrencia. Así, el juzgado remitente indica que la conversión de las sucesivas relaciones de empleo de duración determinada objeto de los litigios principales en una relación de empleo por tiempo indefinido que implique la adquisición de la condición de funcionario de carrera, como medida sancionadora de la utilización abusiva de esas sucesivas relaciones de duración determinada, podría ser contraria, en particular, a la Constitución. Asimismo, según dicho juzgado, tal conversión también sería contraria a la jurisprudencia del Tribunal Supremo.
- 101 A este respecto, ha de recordarse que el Tribunal de Justicia ha declarado que la cláusula 5, punto 1, del Acuerdo Marco no es, desde el punto de vista de su contenido, incondicional y suficientemente precisa

para que un particular pueda invocarla ante un tribunal nacional. En efecto, en virtud de esta disposición, corresponde a los Estados miembros la facultad de apreciar si, para prevenir la utilización abusiva de contratos o de relaciones laborales de duración determinada, recurren a una o varias de las medidas enunciadas en esta cláusula o incluso a medidas legales existentes equivalentes, teniendo en cuenta las necesidades de los distintos sectores o categorías de trabajadores. Además, no es posible determinar suficientemente la protección mínima que debería aplicarse en cualquier caso con arreglo a la cláusula 5, punto 1, del Acuerdo Marco [sentencia 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, apartado 64 y jurisprudencia citada].

- 102 No obstante, es jurisprudencia reiterada que, al aplicar el Derecho interno, los órganos jurisdiccionales nacionales están obligados a interpretarlo en la medida de lo posible a la luz de la letra y de la finalidad de la directiva de que se trate para alcanzar el resultado que esta persigue y atenerse así a lo dispuesto en el artículo 288 TFUE, párrafo tercero. Esta obligación de interpretación conforme se refiere al conjunto de las disposiciones del Derecho nacional, tanto anteriores como posteriores a dicha directiva [sentencia 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, apartado 65 y jurisprudencia citada].
- 103 La exigencia de una interpretación conforme del Derecho nacional es inherente al sistema del Tratado FUE, dado que permite que los órganos jurisdiccionales nacionales garanticen, en el marco de sus competencias, la plena efectividad del Derecho de la Unión cuando resuelven los litigios de que conocen [sentencia de 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, apartado 66 y jurisprudencia citada].
- 104 Ciertamente, la obligación del juez nacional de utilizar como referencia el contenido de una directiva cuando interpreta y aplica las normas pertinentes de su Derecho interno tiene sus límites en los principios generales del Derecho, en particular en los de seguridad jurídica e irretroactividad, y no puede servir de base para una interpretación *contra legem* del Derecho nacional [sentencia de 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, apartado 67 y jurisprudencia citada].
- 105 No obstante, el principio de interpretación conforme exige que los órganos jurisdiccionales nacionales, tomando en consideración la totalidad de su Derecho interno y aplicando los métodos de interpretación reconocidos por este, hagan todo lo que sea de su competencia a fin de garantizar la plena efectividad de la directiva de que se trate y alcanzar una solución conforme con el objetivo perseguido por esta [sentencia de 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, apartado 68 y jurisprudencia citada].
- 106 Por añadidura, el Tribunal de Justicia ha señalado que, dado que el principio de tutela judicial efectiva es un principio general del Derecho de la Unión reconocido, además, en el artículo 47 de la Carta, corresponde a los órganos jurisdiccionales nacionales, si no existe una medida que transponga correctamente al Derecho español la Directiva 1999/70, asegurar la protección jurídica que para los justiciables se deriva de las disposiciones del Derecho de la Unión y garantizar su pleno efecto (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de diciembre de 2010, Gavieiro Gavieiro e Iglesias Torres, C-444/09 y C-456/09, EU:C:2010:819, apartado 75 y jurisprudencia citada).
- 107 Por consiguiente, incumbe al juez nacional interpretar y aplicar las disposiciones pertinentes del Derecho interno, en la medida de lo posible y cuando se haya producido una utilización abusiva de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada, de manera que se sancione debidamente ese abuso y se eliminen las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión. En este marco, incumbe a dicho juez nacional apreciar si las disposiciones pertinentes del Derecho nacional, incluidas las de rango constitucional, pueden interpretarse, en su caso, de conformidad con la cláusula 5 del Acuerdo Marco a fin de garantizar la plena efectividad de la Directiva 1999/70 y alcanzar una solución conforme con el objetivo perseguido por esta [véase, por analogía, la sentencia 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, apartado 69 y jurisprudencia citada].
- 108 Además, el Tribunal de Justicia ha declarado que la exigencia de interpretación conforme obliga a los órganos jurisdiccionales nacionales a modificar, en caso necesario, una jurisprudencia reiterada si esta

se basa en una interpretación del Derecho interno incompatible con los objetivos de una directiva. Por lo tanto, el órgano jurisdiccional nacional no puede considerar válidamente que se encuentra imposibilitado para interpretar una norma nacional de conformidad con el Derecho de la Unión por el mero hecho de que, de forma reiterada, se haya interpretado esa norma en un sentido incompatible con ese Derecho (sentencia de 3 de junio de 2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, apartado 86 y jurisprudencia citada).

- 109 De todo lo anterior se desprende, en primer término, que, en el supuesto de que el juzgado remitente considere que el ordenamiento jurídico interno de que se trata no contiene, en el sector público, ninguna medida efectiva para evitar y, en su caso, sancionar la utilización abusiva de sucesivos contratos o relaciones de empleo de duración determinada, como los que son objeto de los asuntos principales, la conversión de estos contratos o relaciones en una relación de empleo por tiempo indefinido puede constituir tal medida.
- 110 En segundo término, si, en ese supuesto, el juzgado remitente considera, además, que la jurisprudencia consolidada del Tribunal Supremo se opone a tal conversión, el juzgado remitente deberá entonces dejar inaplicada dicha jurisprudencia del Tribunal Supremo si esta se basa en una interpretación de las disposiciones de la Constitución incompatible con los objetivos de la Directiva 1999/70 y, en particular, de la cláusula 5 del Acuerdo Marco.
- 111 En tercer término, tal conversión puede constituir una medida adecuada para sancionar de manera efectiva la utilización abusiva de sucesivos contratos o relaciones de empleo de duración determinada, siempre que no implique una interpretación *contra legem* del Derecho nacional.
- 112 Pues bien, en los presentes asuntos, el juzgado remitente considera que constituiría una medida sancionadora conforme con la cláusula 5 del Acuerdo Marco convertir los sucesivos contratos o relaciones de empleo de duración determinada objeto de los litigios principales en una relación de empleo por tiempo indefinido en virtud de la cual las demandantes en los litigios principales estuvieran sujetas a las mismas causas de cese y de despido que aquellas que rigen para los funcionarios de carrera sin, no obstante, adquirir la condición de funcionario de carrera. Según dicho juzgado, esta medida sancionadora no implicaría una interpretación *contra legem* del Derecho nacional.
- 113 En el marco de las cuestiones prejudiciales segunda a cuarta en el asunto C-332/22, el juzgado remitente también pregunta, en esencia, si el principio de equivalencia del Derecho de la Unión obliga a conceder al personal temporal del sector público que haya sido objeto de una utilización abusiva de sucesivos contratos o relaciones de empleo de duración determinada la condición de empleados fijos o de carrera, en la medida en que, en particular, el artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores impone tal solución en el sector privado.
- 114 A este respecto, ha de señalarse que corresponde al juzgado remitente, que es el único que tiene un conocimiento directo de los derechos que confieren las disposiciones nacionales, comprobar si, de conformidad con la jurisprudencia citada en los apartados 86 a 89 de la presente sentencia, el principio de equivalencia es aplicable y, en su caso, se respeta.
- 115 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede responder a las cuestiones prejudiciales segunda, cuarta y quinta en el asunto C-331/22 y a las cuestiones prejudiciales segunda a cuarta en el asunto C-332/22 que la cláusula 5 del Acuerdo Marco, a la luz del artículo 47 de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que, a falta de medidas adecuadas en el Derecho nacional para prevenir y, en su caso, sancionar, conforme a la cláusula 5, los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos o relaciones de empleo de duración determinada, la conversión de esos sucesivos contratos o relaciones de empleo de duración determinada en contratos o relaciones de empleo por tiempo indefinido puede constituir tal medida, siempre que esa conversión no implique una interpretación *contra legem* del Derecho nacional.

Costas

- 116 Dado que el procedimiento tiene, para las partes de los litigios principales, el carácter de un incidente promovido ante el juzgado remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos

efectuados por quienes, no siendo partes de los litigios principales, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

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

- 1) **La cláusula 5 del Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada, celebrado el 18 de marzo de 1999, que figura en el anexo de la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo Marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el Trabajo de Duración Determinada,**

debe interpretarse en el sentido de que

no se opone a una normativa nacional conforme a la cual el abuso en la utilización de sucesivos contratos o relaciones de empleo de duración determinada en el sector público se produce cuando la Administración Pública en cuestión no cumple los plazos que el Derecho interno establece para proveer la plaza ocupada por el empleado público temporal de que se trate, por cuanto, en semejante situación, esos sucesivos contratos o relaciones de empleo de duración determinada cubren necesidades de esa Administración que no son provisionales, sino permanentes y estables.

- 2) **La cláusula 5 del Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada, celebrado el 18 de marzo de 1999, que figura en el anexo de la Directiva 1999/70, a la luz de los principios de proporcionalidad y de reparación íntegra del perjuicio sufrido,**

debe interpretarse en el sentido de que

se opone a una jurisprudencia y a una normativa nacionales que contemplan como medidas para sancionar la utilización abusiva de sucesivos contratos o relaciones de empleo de duración determinada, respectivamente, el mantenimiento del empleado público afectado hasta la convocatoria y resolución de procesos selectivos por la Administración empleadora y la convocatoria de tales procesos y el abono de una compensación económica con un doble límite máximo en favor únicamente del empleado público que no supere dichos procesos, cuando esas medidas no sean medidas proporcionadas ni medidas suficientemente efectivas y disuasorias para garantizar la plena eficacia de las normas adoptadas en virtud de dicha cláusula 5.

- 3) **La cláusula 5 del Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada, celebrado el 18 de marzo de 1999, que figura en el anexo de la Directiva 1999/70, a la luz del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea,**

debe interpretarse en el sentido de que,

a falta de medidas adecuadas en el Derecho nacional para prevenir y, en su caso, sancionar, conforme a la cláusula 5, los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos o relaciones de empleo de duración determinada, la conversión de esos sucesivos contratos o relaciones de empleo de duración determinada en contratos o relaciones de empleo

por tiempo indefinido puede constituir tal medida, siempre que esa conversión no implique una interpretación *contra legem* del Derecho nacional.

Xuereb

Kumin

Ziemele

El Secretario

El Presidente de Sala en
funciones

A. Calot Escobar

P. G. Xuereb

* Lengua de procedimiento: español.