

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)

de 22 de febrero de 2024 (\*)

«Procedimiento prejudicial — Política social — 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 — Personal laboral indefinido no fijo — Cláusulas 2 y 3 — Ámbito de aplicación — Concepto de “trabajador con contrato de duración determinada” — Cláusula 5 — Medidas que tienen por objeto prevenir y sancionar la utilización abusiva de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada — Medidas legales equivalentes»

En los asuntos acumulados C-59/22, C-110/22 y C-159/22,

que tienen por objeto sendas peticiones de decisión prejudicial planteadas, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, mediante autos de 22 de diciembre de 2021, 21 de diciembre de 2021 y 3 de febrero de 2022, recibidos en el Tribunal de Justicia el 27 de enero, el 17 de febrero y el 3 de marzo de 2022, respectivamente, en los procedimientos entre

**MP**

y

**Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid (C-59/22),**

entre

**IP**

y

**Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) (C-110/22),**

y entre

**IK**

y

**Agencia Madrileña de Atención Social de la Comunidad de Madrid (C-159/22),**

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. M. Szpunar;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid y la Agencia Madrileña de Atención Social de la Comunidad de Madrid, por el Sr. A. Caro Sánchez, en calidad de agente;

- en nombre del Gobierno español, por la Sra. M. J. Ruiz Sánchez, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión Europea, por las Sras. I. Galindo Martín y D. Recchia y 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 las cláusulas 2, 3 y 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 MP y la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid, en el asunto C-59/22; entre IP y la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), en el asunto C-110/22, y entre IK y la Agencia Madrileña de Atención Social de la Comunidad de Madrid, en el asunto C-159/22, en relación con la calificación de la relación laboral que vincula a los interesados con la Administración Pública correspondiente.

### **Marco jurídico**

#### ***Derecho de la Unión***

##### *Directiva 1999/70*

- 3 Según el considerando 17 de la Directiva 1999/70:

«En lo referente a los términos empleados en el Acuerdo marco, no definidos en el mismo de manera específica, la presente Directiva permite que sean los Estados miembros quienes definan dichos términos en conformidad con el derecho y las prácticas nacionales, como ocurre con otras directivas adoptadas en el ámbito social que emplean términos similares, a condición de que dichas definiciones respeten el contenido del Acuerdo marco».

- 4 El artículo 2, párrafo primero, de esta Directiva 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. [...]»

##### *Acuerdo Marco*

- 5 La cláusula 2 del Acuerdo Marco, titulada «Ámbito de aplicación», establece cuanto sigue:

«1. El presente Acuerdo se aplica a los trabajadores con un trabajo de duración determinada cuyo contrato o relación laboral esté definido por la legislación, los convenios colectivos o las prácticas vigentes en cada Estado miembro.

2. Los Estados miembros, previa consulta con los interlocutores sociales, y/o los interlocutores sociales, podrán prever que el presente Acuerdo no se aplique a:

- a) las relaciones de formación profesional inicial y de aprendizaje;
- b) los contratos o las relaciones de trabajo concluidas en el marco de un programa específico de formación, inserción y reconversión profesionales, de naturaleza pública o sostenido por los poderes públicos.»

6 La cláusula 3 del Acuerdo Marco, titulada «Definiciones», dispone lo siguiente:

«A efectos del presente Acuerdo, se entenderá por

1. “trabajador con contrato de duración determinada”: el trabajador con un contrato de trabajo o una relación laboral concertados directamente entre un empresario y un trabajador, en los que el final del contrato de trabajo o de la relación laboral viene determinado por condiciones objetivas tales como una fecha concreta, la realización de una obra o servicio determinado o la producción de un hecho o acontecimiento determinado;

[...]».

7 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 sea 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*

8 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».

9 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*

10 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».

11 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 periodo 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.

[...]»

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

– *EBEP*

13 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»), fue modificada, entre otros, por el 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), en su versión aplicable a los hechos de los litigios principales (en lo sucesivo, «Real Decreto-ley 14/2021»).

14 Conforme al artículo 8 del EBEP:

«1. Son empleados públicos quienes desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales.

2. Los empleados públicos se clasifican en:

- a) Funcionarios de carrera.
- b) Funcionarios interinos.
- c) Personal laboral, ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal.
- d) Personal eventual.»

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

«1. Es personal laboral el que en virtud de contrato de trabajo formalizado por escrito, en cualquiera de las modalidades de contratación de personal previstas en la legislación laboral, presta servicios

retribuidos por las Administraciones Públicas. En función de la duración del contrato este podrá ser fijo, por tiempo indefinido o temporal.

[...]

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

16 El artículo 55, apartado 1, del EBEP dispone lo siguiente:

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

17 El artículo 70 del EBEP, titulado «Oferta de empleo público», establece cuanto sigue:

«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.

[...]»

18 El artículo 1, apartado 3, del Real Decreto-ley 14/2021 introdujo la disposición adicional decimoséptima en el EBEP, la cual establece, en primer lugar, la obligación de las Administraciones Públicas de velar por evitar cualquier tipo de irregularidad en la contratación laboral temporal y los nombramientos de personal funcionario interino. Acto seguido, dicha disposición adicional decimoséptima indica, en particular, que las «actuaciones irregulares» en la presente materia «darán lugar a la exigencia de las responsabilidades que procedan de conformidad con la normativa vigente en cada una de las Administraciones Públicas». Por último, la misma disposición adicional decimoséptima establece también el derecho de los trabajadores a percibir, sin perjuicio de las eventuales indemnizaciones previstas en la normativa laboral, una compensación por la contratación temporal irregular, consistente en el pago de la diferencia entre el importe máximo resultante de la aplicación de la regla de veinte días de salario fijo por año de servicio, con un máximo de doce mensualidades, y la indemnización que correspondiera percibir por la extinción del contrato. Esta compensación es exigible en el momento de la resolución del contrato y se limita al contrato del que traiga causa el incumplimiento de la normativa.

– *Leyes de Presupuestos Generales del Estado para los años 2017 y 2018*

19 La disposición adicional cuadragésima tercera 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), en su versión aplicable a los hechos de los litigios principales (en lo sucesivo, «Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018»), que sustituyó a la disposición adicional trigésima cuarta 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) (en lo sucesivo, «Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017»), establece, en particular, que la condición de trabajador indefinido no fijo solo puede concederse cuando ello se derive de una resolución judicial. Esta disposición adicional cuadragésima tercera establece que las «actuaciones irregulares» cometidas en materia de contratación temporal por «los órganos competentes en materia de personal en cada una de las Administraciones Públicas y en las entidades

que conforman su Sector Público Instrumental» darán lugar a la exigencia de responsabilidades a dichos órganos, «de conformidad con la normativa vigente en cada una de las Administraciones Públicas».

## **Litigios principales y cuestiones prejudiciales**

### *Asunto C-59/22*

- 20 MP trabaja todos los veranos, desde el 22 de octubre de 1994, en el servicio de prevención de incendios de la Comunidad de Madrid. MP tiene reconocida por sentencia de 27 de diciembre de 2007 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que es el tribunal remitente, la «relación laboral indefinida discontinua» desde el inicio de la relación.
- 21 El 13 de noviembre de 2020, MP presentó escrito de reclamación previa ante la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid, en el que solicitaba, por un lado, la conversión de su contrato de trabajo en un contrato de trabajo fijo y, por otro, el abono de una indemnización equivalente a la prevista en el Derecho español por despido improcedente. La Administración en cuestión no respondió a dicha reclamación previa.
- 22 MP presentó entonces una demanda ante el Juzgado de lo Social n.º 18 de Madrid. En apoyo de esta demanda, formuló las mismas pretensiones que en la reclamación previa mencionada en el apartado anterior. Mediante sentencia de 10 de junio de 2021, dicho Juzgado desestimó la demanda. MP recurrió esta sentencia ante el tribunal remitente. En apoyo de su recurso de suplicación, alega que la desestimación de dicha demanda resultó del incumplimiento, por un lado, del Derecho español y, por otro, del Acuerdo Marco, tal como ha sido interpretado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Según MP, la sanción adecuada del recurso abusivo por parte de la Administración a contratos contrarios a cualquier norma es el reconocimiento del carácter fijo de su relación laboral y el abono de una indemnización.
- 23 Al albergar dudas, en primer lugar, sobre la aplicabilidad del Acuerdo Marco, y en particular de su cláusula 5, a un trabajador, como MP, que, desde el inicio de su relación laboral, ha estado vinculado a la Administración Pública por un contrato indefinido no fijo; en segundo lugar, sobre la conformidad del Derecho español correspondiente a este tipo de contrato con esa misma cláusula, y, en tercer lugar, sobre las consecuencias que deben extraerse de la eventual disconformidad de ese Derecho con la citada cláusula, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) Si a efectos de la cláusula segunda del acuerdo anexo a la Directiva [1999/70], el trabajador “indefinido no fijo”, tal y como se ha descrito en esta resolución, debe ser considerado como un “trabajador con contrato de duración determinada” y está incluido en el ámbito de aplicación del Acuerdo Marco y, en particular, de su cláusula quinta.
  - 2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, si a efectos de la aplicación de la cláusula quinta del [Acuerdo Marco] debe considerarse que ha existido una “utilización sucesiva” de contratos temporales o renovaciones sucesivas en el caso de un trabajador vinculado por un contrato indefinido no fijo con una Administración cuando dicho contrato no tiene fijado un término de duración, sino que está sujeto en su vigencia a la convocatoria y cobertura de la plaza, lo que daría lugar a su finalización, cuando dicha convocatoria no se ha producido entre la fecha de inicio de la relación laboral y el primer semestre de 2021.
  - 3) Si la cláusula quinta [del Acuerdo Marco] debe interpretarse en el sentido de que es contraria a una interpretación del artículo 15.5 del Estatuto de los Trabajadores (que tiene como finalidad cumplir la Directiva y para ello establece una duración máxima de 24 meses a la suma de los contratos temporales sucesivos de los trabajadores durante un período de referencia de 30 meses), según la cual queden excluidos de cómputo los períodos trabajados como indefinidos no fijos, dado que en tal caso para esos contratos no habría ninguna limitación aplicable, ni para la duración, número o causa de sus renovaciones ni para su encadenamiento con otros contratos.

- 4) Si la cláusula quinta del [Acuerdo Marco] se opone a una legislación estatal que no fija límite alguno (ni en número, duración o causas) para las renovaciones, expresas o tácitas, de un determinado contrato temporal, como es el de indefinidos no fijos del sector público, limitándose a fijar un límite para la duración encadenada de dicho contrato con otros contratos temporales.
- 5) No habiéndose dictado por el legislador español ninguna norma limitativa de las renovaciones, expresas o tácitas, de la contratación de los trabajadores indefinidos no fijos, ¿debe considerarse como una vulneración de la cláusula quinta del [Acuerdo Marco] el caso de un trabajador del sector público, como el del litigio presente, que tiene un contrato de indefinido no fijo cuya duración prevista no ha sido nunca expresada ni precisada y que se ha prolongado hasta 2021 sin que se haya convocado ningún proceso selectivo para cubrir su plaza y poner fin a la situación de temporalidad?
- 6) ¿Puede considerarse que la legislación nacional contiene medidas suficientemente disuasorias por el uso de sucesivas contrataciones o renovaciones de contratos temporales contrarias a la cláusula quinta del Acuerdo Marco, que cumplan con los requisitos fijados por la jurisprudencia del TJUE en sus sentencias de 7 de marzo de 2018 en el asunto C-494/16 [EU:C:2018:166], Santoro, y de 8 de mayo de 2019 en el asunto C-494/17 [EU:C:2019:387], Rossato, en lo relativo a la reparación del daño sufrido por el trabajador mediante la *restitutio in integrum*, cuando solamente prevé una indemnización tasada y objetiva (de veinte días de salario por cada año trabajado, con el límite de una anualidad), pero no existe previsión alguna de una indemnización adicional para llegar a reparar íntegramente el daño producido, si excediese de ese importe?
- 7) ¿Puede considerarse que la legislación nacional contiene medidas suficientemente disuasorias por el uso de sucesivas contrataciones o renovaciones de contratos temporales contrarias a la cláusula quinta del Acuerdo Marco, que cumplan con los requisitos fijados por la jurisprudencia del TJUE en sus sentencias de 7 de marzo de 2018 en el asunto C-494/16, Santoro, y de 8 de mayo de 2019 en el asunto C-494/17, Rossato, en lo relativo a la reparación del daño sufrido por el trabajador, cuando solamente prevé una indemnización que se devenga en el momento de la extinción del contrato por cobertura de la plaza, pero no contempla indemnización alguna durante la vigencia del contrato como alternativa a su declaración como indefinido? ¿En un litigio en el que solamente se cuestiona la fijeza del trabajador, pero no se ha producido la extinción del contrato, sería preciso reconocer una indemnización por los daños producidos por la temporalidad como alternativa a la declaración de fijeza?
- 8) ¿Puede considerarse que la legislación nacional contiene medidas suficientemente disuasorias contra las Administraciones Públicas y entidades del sector público por el uso de sucesivas contrataciones o renovaciones de contratos temporales contrarias a la cláusula quinta del Acuerdo Marco dirigidas a “prevenir y sancionar el recurso abusivo a contratos de duración determinada” por parte de la entidad empleadora en relación con otros trabajadores y de futuro, que cumplan con los requisitos fijados por la jurisprudencia del TJUE en sus sentencias de 7 de marzo de 2018 en el asunto C-494/16, Santoro, y de 8 de mayo de 2019 en el asunto C-494/17, Rossato, cuando dichas medidas consisten en unas normas legales introducidas a partir de 2017 (disposición adicional 34.<sup>a</sup> de la [Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017], disposición adicional 43.<sup>a</sup> de la [Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018] y [Real Decreto-ley 14/2021]) que dicen que se exigirán responsabilidades por las “actuaciones irregulares”, sin concretar esas responsabilidades más que por remisión genérica a normativa que no especifica y sin que conste la existencia de ningún supuesto concreto de exigencia de responsabilidades, en el contexto de miles de sentencias que declaran a trabajadores indefinidos no fijos por incumplimiento de las normas sobre contratación temporal?
- 9) En el caso de que dichas normas se considerasen suficientemente disuasorias, dado que fueron introducidas por primera vez en 2017, ¿pueden aplicarse las mismas para evitar la transformación de contratos en indefinidos cuando los requisitos para dicha transformación por incumplimiento de la cláusula quinta del Acuerdo Marco eran anteriores en el tiempo o por el contrario ello supondría una aplicación retroactiva y expropiatoria de dichas normas?

- 10) En caso de considerar que no existen medidas suficientemente disuasorias en la legislación española, ¿la consecuencia de la vulneración de la cláusula quinta [del Acuerdo Marco] por un empleador público debe ser la consideración del contrato como indefinido no fijo o debe reconocerse al trabajador como fijo plenamente?
- 11) ¿La conversión del contrato en fijo en aplicación del Acuerdo Marco anexo a la Directiva [1999/70] y la jurisprudencia del TJUE en interpretación de la misma debe imponerse incluso si se considerase contraria a los artículos 23.2 y 103.3 de la [Constitución], si estas normas constitucionales se interpretan en el sentido de que imponen que el acceso a todo empleo público, incluida la contratación laboral, solamente puede producirse después de que el candidato supere un proceso selectivo concurrencial en el que se apliquen los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad?
- 12) ¿La conversión del contrato en fijo del concreto trabajador debe dejarse de aplicar por el hecho de que por medio de Ley se establezca la convocatoria de un proceso de consolidación del empleo temporal, haciendo una convocatoria pública para la cobertura de la plaza ocupada por el trabajador, teniendo en cuenta que en dicho proceso debe garantizarse “el cumplimiento de los principios de libre concurrencia, igualdad, mérito, capacidad y publicidad” y por tanto el trabajador objeto del uso sucesivo de contrataciones o renovaciones temporales puede no consolidar su plaza, por ser adjudicada a otra persona, en cuyo caso su contrato se extinguiría con una indemnización calculada a razón de 20 días de salario por año trabajado hasta el límite de una anualidad de salario?
- 13) Si el trabajador, aun cuando no sea despedido, tiene derecho a una indemnización igual o superior a esa cifra, y a determinar por los Tribunales en caso de no cuantificarse legalmente, por el uso de sucesivas contrataciones o renovación de su contrato contrarias a la cláusula quinta.
- 14) Si afecta en algo a todo lo anterior, y en su caso en qué forma, el hecho de que se trate de una relación laboral indefinida discontinua, cuando ello se ha traducido en una cascada de contratos temporales, temporada tras temporada, según se indica en el recurso de la trabajadora.»

### ***Asunto C-110/22***

- 24 IP trabaja para la UNED como «encargado de producción de vídeo» desde el 11 de febrero de 1994, sobre la base de contratos temporales sucesivos.
- 25 Mediante sentencia de 29 de septiembre de 2001 del Juzgado de lo Social n.º 15 de Madrid se declaró su condición de trabajador indefinido no fijo. El puesto de trabajo ocupado por el demandante en el litigio principal en tal condición, aun cuando la UNED lo consideraba vacante, no había sido aún objeto de una convocatoria de plaza vacante en la fecha en la que dicho demandante en el litigio principal sometió el asunto al Juzgado de lo Social n.º 42 de Madrid. Ante este tribunal, el demandante en el litigio principal solicitó el reconocimiento judicial del derecho a su puesto de trabajo como indefinido fijo o, subsidiariamente, que dicho puesto le fuera adjudicado mediante concurso de méritos. Tras la desestimación de esta demanda mediante sentencia de 1 de junio de 2021, el demandante en el litigio principal interpuso recurso de suplicación contra dicha sentencia ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que es el tribunal remitente.
- 26 En apoyo de su recurso de suplicación, IP alega el incumplimiento de las disposiciones, por un lado, del Derecho español y, por otro, del Acuerdo Marco tal como lo ha interpretado el Tribunal de Justicia. En su opinión, la única consecuencia posible que puede extraerse de tal incumplimiento es el reconocimiento de fijeza, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.
- 27 El tribunal remitente puntualiza que, en la medida en que la Directiva 1999/70 no era aún aplicable *ratione temporis* a los contratos temporales celebrados antes de 2001, el objeto del litigio principal se refiere únicamente a las circunstancias posteriores a la sentencia de 29 de septiembre de 2001.
- 28 Además, según dicho tribunal, a diferencia de lo que sostiene la UNED en el procedimiento principal, no puede aplicarse la «teoría del acto claro». Así pues, a criterio de ese mismo tribunal, al no haber recibido el Tribunal de Justicia una explicación suficiente sobre el concepto de «trabajador indefinido



no fijo», no cabe considerar que, en 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), el Tribunal de Justicia declarara que el reconocimiento de la condición de trabajador indefinido no fijo bastaba para reparar el perjuicio sufrido por el trabajador en cuestión.

29 En estas circunstancias, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

- «1) Si a efectos de la cláusula segunda del [Acuerdo Marco], el trabajador “indefinido no fijo”, tal y como se ha descrito en esta resolución, debe ser considerado como un “trabajador con contrato de duración determinada” y está incluido en el ámbito de aplicación del Acuerdo Marco y, en particular, de su cláusula quinta.
- 2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, si a efectos de la aplicación de la cláusula quinta del [Acuerdo Marco] debe considerarse que ha existido una “utilización sucesiva” de contratos temporales o renovaciones sucesivas en el caso de un trabajador vinculado por un contrato indefinido no fijo con una Administración cuando dicho contrato no tiene fijado un término concreto de duración, sino que está sujeto en su vigencia a la futura convocatoria y cobertura de la plaza, cuando dicha convocatoria no se ha llevado a cabo entre 2002 y el primer semestre de 2021.
- 3) Si la cláusula quinta [del Acuerdo Marco] debe interpretarse en el sentido de que es contraria a una interpretación del artículo 15.5 del Estatuto de los Trabajadores (que tiene como finalidad cumplir la Directiva [1999/70] y para ello establece una duración máxima de 24 meses a la suma de los contratos temporales sucesivos de los trabajadores durante un periodo de referencia de 30 meses), según la cual queden excluidos de cómputo los periodos trabajados como indefinidos no fijos, dado que en tal caso para esos contratos no habría ninguna limitación aplicable, ni para la duración, número o causa de sus renovaciones ni para su encadenamiento con otros contratos.
- 4) Si la cláusula quinta del [Acuerdo Marco] se opone a una legislación estatal que no fija límite alguno (ni en número, duración o causas) para las renovaciones, expresas o tácitas, de un determinado contrato temporal, como es el de indefinidos no fijos del sector público, limitándose a fijar un límite para la duración encadenada de dicho contrato con otros contratos temporales.
- 5) No habiéndose dictado por el legislador español ninguna norma limitativa de las renovaciones, expresas o tácitas, de la contratación de los trabajadores indefinidos no fijos, ¿debe considerarse como una vulneración de la cláusula quinta del [Acuerdo Marco] el caso de un trabajador del sector público, como el del litigio presente, que tiene un contrato de indefinido no fijo cuya duración prevista no ha sido nunca expresada ni precisada y que se ha prolongado desde, cuando menos, el año 2002 (readmisión tras el despido) hasta 2021 sin que se haya convocado ningún proceso selectivo para cubrir su plaza y poner fin a la situación de temporalidad?
- 6) ¿Puede considerarse que la legislación nacional contiene medidas suficientemente disuasorias por el uso de sucesivas contrataciones o renovaciones de contratos temporales contrarias a la cláusula quinta del Acuerdo Marco, que cumplan con los requisitos fijados por la jurisprudencia del TJUE en sus sentencias de 7 de marzo de 2018 en el asunto C-494/16 [EU:C:2018:166], Santoro, y de 8 de mayo de 2019 en el asunto C-494/17 [EU:C:2019:387], Rossato, en lo relativo a la reparación del daño sufrido por el trabajador mediante la *restitutio in integrum*, cuando solamente prevé una indemnización tasada y objetiva (de veinte días de salario por cada año trabajado, con el límite de una anualidad), pero no existe previsión alguna de una indemnización adicional para llegar a reparar íntegramente el daño producido, si excediese de ese importe?
- 7) ¿Puede considerarse que la legislación nacional contiene medidas suficientemente disuasorias por el uso de sucesivas contrataciones o renovaciones de contratos temporales contrarias a la cláusula quinta del Acuerdo Marco, que cumplan con los requisitos fijados por la jurisprudencia del TJUE en sus sentencias de 7 de marzo de 2018 en el asunto C-494/16, Santoro, y de 8 de mayo de 2019 en el asunto C-494/17, Rossato, en lo relativo a la reparación del daño sufrido por el trabajador, cuando solamente prevé una indemnización que se devenga en el momento de la extinción del contrato por cobertura de la plaza, pero no contempla indemnización alguna durante la vigencia

del contrato como alternativa a su declaración como indefinido? ¿En un litigio en el que solamente se cuestiona la fijeza del trabajador, pero no se ha producido la extinción del contrato, sería preciso reconocer una indemnización por los daños producidos por la temporalidad como alternativa a la declaración de fijeza?

- 8) ¿Puede considerarse que la legislación nacional contiene medidas suficientemente disuasorias contra las Administraciones Públicas y entidades del sector público por el uso de sucesivas contrataciones o renovaciones de contratos temporales contrarias a la cláusula quinta del Acuerdo Marco dirigidas a “prevenir y sancionar el recurso abusivo a contratos de duración determinada” por parte de la entidad empleadora en relación con otros trabajadores y de futuro, que cumplan con los requisitos fijados por la jurisprudencia del TJUE en sus sentencias de 7 de marzo de 2018 en el asunto C-494/16, Santoro, y de 8 de mayo de 2019 en el asunto C-494/17, Rossato, cuando dichas medidas consisten en unas normas legales introducidas a partir de 2017 (disposición adicional 34.<sup>a</sup> de la [Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017], disposición adicional 43.<sup>a</sup> de la [Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018] y [Real Decreto-ley 14/2021]) que dicen que se exigirán responsabilidades por las “actuaciones irregulares”, sin concretar esas responsabilidades más que por remisión genérica a normativa que no especifica y sin que conste la existencia de ningún supuesto concreto de exigencia de responsabilidades, en el contexto de miles de sentencias que declaran a trabajadores indefinidos no fijos por incumplimiento de las normas sobre contratación temporal?
- 9) En el caso de que dichas normas se considerasen suficientemente disuasorias, dado que fueron introducidas por primera vez en 2017, ¿pueden aplicarse las mismas para evitar la transformación de contratos en indefinidos cuando los requisitos para dicha transformación por incumplimiento de la cláusula quinta del Acuerdo Marco eran anteriores en el tiempo o por el contrario ello supondría una aplicación retroactiva y expropiatoria de dichas normas?
- 10) En caso de considerar que no existen medidas suficientemente disuasorias en la legislación española, ¿la consecuencia de la vulneración de la cláusula quinta del [Acuerdo Marco] por un empleador público debe ser la consideración del contrato como indefinido no fijo o debe reconocerse al trabajador como fijo plenamente, sin matizaciones?
- 11) ¿La conversión del contrato en fijo en aplicación del Acuerdo Marco anexo a la Directiva [1999/70] y la jurisprudencia del TJUE en interpretación de la misma debe imponerse, en virtud del principio de primacía del Derecho de la Unión, incluso si se considerase contraria a los artículos 23.2 y 103.3 de la [Constitución], si estas normas constitucionales se interpretan en el sentido de que imponen que el acceso a todo empleo público, incluida la contratación laboral, solamente puede producirse después de que el candidato supere un proceso selectivo concurrencial en el que se apliquen los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad? Dado que es posible otra interpretación, que es la seguida por el Tribunal Constitucional, ¿debe aplicarse a las normas constitucionales del Estado el principio de interpretación conforme, de manera que sea obligatorio optar por la interpretación que las hace compatibles con el Derecho de la Unión, en este caso entendiendo que los artículos 23.2 y 103.3 de la Constitución no obligan a aplicar los principios de igualdad, mérito y capacidad a los procesos de contratación de personal laboral?
- 12) ¿La conversión del contrato en fijo en aplicación del Acuerdo Marco anexo a la Directiva [1999/70] y la jurisprudencia del TJUE en interpretación de la misma puede no aplicarse si antes de que esa conversión sea decretada judicialmente se establece por medio de una Ley un proceso de consolidación del empleo temporal que debe desarrollarse los próximos años, que supone realizar convocatorias públicas para la cobertura de la plaza ocupada por el trabajador, teniendo en cuenta que en dicho proceso debe garantizarse “el cumplimiento de los principios de libre concurrencia, igualdad, mérito, capacidad y publicidad” y por tanto el trabajador objeto del uso sucesivo de contrataciones o renovaciones temporales puede consolidar su plaza, pero también no hacerlo, por ser adjudicada a otra persona, en cuyo caso su contrato se extinguiría con una indemnización calculada a razón de 20 días de salario por año trabajado hasta el límite de una anualidad de salario?»

*Asunto C-159/22*

- 30 IK trabaja desde el 21 de diciembre de 1998 para la Agencia Madrileña de Atención Social de la Comunidad de Madrid, en virtud de sucesivos contratos temporales, con una interrupción de contratos entre 1999 y 2010.
- 31 El 14 de octubre de 2020, IK presentó una demanda ante el Juzgado de lo Social n.º 21 de Madrid con objeto de que se reconociera que el contrato de trabajo celebrado con su empleador era de duración indefinida o, subsidiariamente, que dicho contrato era indefinido no fijo. Mediante sentencia de 19 de abril de 2021, dicho tribunal desestimó la demanda.
- 32 IK interpuso recurso de suplicación contra dicha sentencia ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que es el tribunal remitente. En apoyo de su recurso, invoca el incumplimiento tanto del Derecho español como de la cláusula 5 del Acuerdo Marco, tal como ha sido interpretada por el Tribunal de Justicia. Además, IK alega que la única solución que cumple con los requisitos que establece el juez de la Unión Europea es la declaración de su relación laboral como indefinida y, subsidiariamente, como indefinida no fija.
- 33 El tribunal remitente puntualiza que el objeto del litigio principal se refiere exclusivamente al último contrato de trabajo, es decir, el contrato de interinidad por vacante, celebrado el 1 de agosto de 2016 por las partes en el litigio principal y que se prolongó al menos hasta la fecha de la sentencia recurrida, a saber, el 19 de abril de 2021. Dicho tribunal señala que, conforme al Derecho español, en particular, la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de junio de 2021, dictada para dar aplicación a la cláusula 5 del Acuerdo Marco, tal como se interpreta en 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), es preciso concluir, en el caso de autos, que la Administración en cuestión ha realizado un uso abusivo de contratos temporales sucesivos, contrario a la citada cláusula 5. En efecto, dicha Administración no convocó la plaza vacante y renovó así tácitamente, año tras año, el contrato controvertido en el litigio principal. No obstante, según dicho tribunal, queda por determinar si tal infracción debe tener como consecuencia conceder a la trabajadora en el litigio principal la condición de trabajadora con contrato de duración indefinida.
- 34 Además, según el tribunal remitente, por la misma razón que la expuesta en el apartado 28 de la presente sentencia, la «teoría del acto claro» no se aplica en el caso de autos.
- 35 En estas circunstancias, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:
- «1) ¿Puede considerarse que la legislación nacional contiene medidas suficientemente disuasorias por el uso de sucesivas contrataciones o renovaciones de contratos temporales contrarias a la cláusula quinta del Acuerdo Marco, que cumplan con los requisitos fijados por la jurisprudencia del TJUE en sus sentencias de 7 de marzo de 2018 en el asunto C-494/16 [EU:C:2018:166], Santoro, y de 8 de mayo de 2019 en el asunto C-494/17 [EU:C:2019:387], Rossato, en lo relativo a la reparación del daño sufrido por el trabajador mediante la *restitutio in integrum*, cuando solamente prevé una indemnización tasada y objetiva (de veinte días de salario por cada año trabajado, con el límite de una anualidad), pero no existe previsión alguna de una indemnización adicional para llegar a reparar íntegramente el daño producido, si excediese de ese importe?
- 2) ¿Puede considerarse que la legislación nacional contiene medidas suficientemente disuasorias por el uso de sucesivas contrataciones o renovaciones de contratos temporales contrarias a la cláusula quinta del Acuerdo Marco, que cumplan con los requisitos fijados por la jurisprudencia del TJUE en sus sentencias de 7 de marzo de 2018 en el asunto C-494/16, Santoro, y de 8 de mayo de 2019 en el asunto C-494/17, Rossato, en lo relativo a la reparación del daño sufrido por el trabajador, cuando solamente prevé una indemnización que se devenga en el momento de la extinción del contrato por cobertura de la plaza, pero no contempla indemnización alguna durante la vigencia del contrato como alternativa a su declaración como indefinido? ¿En un litigio en el que solamente se cuestiona la fijeza del trabajador, pero no se ha producido la extinción del contrato, sería preciso reconocer una indemnización por los daños producidos por la temporalidad como alternativa a la declaración de fijeza?

- 3) ¿Puede considerarse que la legislación nacional contiene medidas suficientemente disuasorias contra las Administraciones Públicas y entidades del sector público por el uso de sucesivas contrataciones o renovaciones de contratos temporales contrarias a la cláusula quinta del Acuerdo Marco dirigidas a “prevenir y sancionar el recurso abusivo a contratos de duración determinada” por parte de la entidad empleadora en relación con otros trabajadores y de futuro, que cumplan con los requisitos fijados por la jurisprudencia del TJUE en sus sentencias de 7 de marzo de 2018 en el asunto C-494/16, Santoro, y de 8 de mayo de 2019 en el asunto C-494/17, Rossato, cuando dichas medidas consisten en unas normas legales introducidas a partir de 2017 (disposición adicional 34.<sup>a</sup> de la [Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017], disposición adicional 43.<sup>a</sup> de la [Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018] y [Real Decreto-ley 14/2021]) que dicen que se exigirán responsabilidades por las “actuaciones irregulares”, sin concretar esas responsabilidades más que por remisión genérica a normativa que no especifica y sin que conste la existencia de ningún supuesto concreto de exigencia de responsabilidades, en el contexto de miles de sentencias que declaran a trabajadores indefinidos no fijos por incumplimiento de las normas sobre contratación temporal?
- 4) En caso de considerar que no existen medidas suficientemente disuasorias en la legislación española, ¿la consecuencia de la vulneración de la cláusula quinta del [Acuerdo Marco] por un empleador público debe ser la consideración del contrato como indefinido no fijo o debe reconocerse al trabajador como fijo plenamente, sin matizaciones?
- 5) ¿La conversión del contrato en fijo en aplicación del Acuerdo Marco anexo a la Directiva [1999/70] y la jurisprudencia del TJUE en interpretación de la misma debe imponerse, en virtud del principio de primacía del Derecho de la Unión, incluso si se considerase contraria a los artículos 23.2 y 103.3 de la [Constitución], si estas normas constitucionales se interpretan en el sentido de que imponen que el acceso a todo empleo público, incluida la contratación laboral, solamente puede producirse después de que el candidato supere un proceso selectivo concurrencial en el que se apliquen los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad? Dado que es posible otra interpretación, que es la seguida por el Tribunal Constitucional, ¿debe aplicarse a las normas constitucionales del Estado el principio de interpretación conforme, de manera que sea obligatorio optar por la interpretación que las hace compatibles con el Derecho de la Unión, en este caso entendiendo que los artículos 23.2 y 103.3 de la Constitución no obligan a aplicar los principios de igualdad, mérito y capacidad a los procesos de contratación de personal laboral?
- 6) ¿La conversión del contrato en fijo en aplicación del Acuerdo Marco anexo a la Directiva [1999/70] y la jurisprudencia del TJUE en interpretación de la misma puede no aplicarse si antes de que esa conversión sea decretada judicialmente se establece por medio de una Ley un proceso de consolidación o estabilización del empleo temporal que debe desarrollarse los próximos años, que supone realizar convocatorias públicas para la cobertura de la plaza ocupada por el trabajador, teniendo en cuenta que en dicho proceso debe garantizarse “el cumplimiento de los principios de libre concurrencia, igualdad, mérito, capacidad y publicidad” y por tanto el trabajador objeto del uso sucesivo de contrataciones o renovaciones temporales puede consolidar su plaza, pero también no hacerlo, por ser adjudicada a otra persona, en cuyo caso su contrato se extinguiría con una indemnización calculada a razón de 20 días de salario por año trabajado hasta el límite de una anualidad de salario?»

### **Procedimiento ante el Tribunal de Justicia**

- 36 Mediante resolución de 27 de abril de 2022, se acordó la acumulación de los asuntos C-59/22, C-110/22 y C-159/22 a efectos de las fases escrita y oral del procedimiento y de la sentencia.

### **Competencia del Tribunal de Justicia y admisibilidad de las peticiones de decisión prejudicial**

- 37 Las demandadas en los litigios principales en los asuntos C-59/22 y C-159/22 y el Gobierno español consideran que el Tribunal de Justicia no es competente para responder a las peticiones de decisión prejudicial y que, en cualquier caso, procede declarar su inadmisibilidad.

- 38 En primer lugar, según esas demandadas y ese Gobierno, el Tribunal de Justicia no es competente para pronunciarse sobre las peticiones de decisión prejudicial en la medida en que implican una interpretación del Derecho nacional.
- 39 Además, según dichas demandadas y dicho Gobierno, estas peticiones equivalen a exigir al Tribunal de Justicia que emita una opinión consultiva de alcance general sobre la figura, propia del Derecho español, del «trabajador indefinido no fijo», basándose en aspectos sobre los que ya se ha pronunciado en distintas ocasiones.
- 40 Consideran que, más concretamente, tales peticiones pretenden cuestionar dos premisas esenciales ya sentadas en la jurisprudencia Tribunal de Justicia, a saber, en primer término, la de que la conversión de un contrato de trabajo en un «contrato indefinido no fijo» constituye una sanción adecuada para una situación de abuso en la utilización de la contratación temporal y, en segundo término, la de que los Estados miembros no tienen la obligación, al amparo del Acuerdo Marco, de convertir una relación laboral temporal en fija, cuando existan normas internas que permitan sancionar y disuadir el abuso en contratación temporal.
- 41 En segundo lugar, las demandadas en los asuntos C-59/22 y C-159/22 alegan que, al incluir en las peticiones de decisión prejudicial cuestiones relativas a la concesión de una indemnización en favor del trabajador afectado, el tribunal remitente amplía el objeto de los litigios principales. Añaden que los demandantes en los litigios principales únicamente solicitaron, en el marco de esos litigios, el reconocimiento de la fijeza de su relación laboral. Por lo tanto, consideran que debe declararse la inadmisibilidad de dichas peticiones en cuanto se refieren a cuestiones relativas a la concesión de tal indemnización, ya que esas cuestiones plantean un problema de naturaleza hipotética.
- 42 A este respecto, procede recordar que el sistema de cooperación establecido por 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, sin que corresponda 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 tribunal 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).
- 43 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].
- 44 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].
- 45 En los casos de autos, es preciso señalar que de los elementos facilitados por el tribunal remitente se desprende claramente que, en los asuntos acumulados C-59/22, C-110/22 y C-159/22, los demandantes

en los litigios principales celebraron varios contratos de trabajo temporales sucesivos y que, en los asuntos C-59/22 y C-110/22, la relación laboral ya fue recalificada, mediante sentencias de 27 de diciembre de 2007 y de 29 de septiembre de 2001, respectivamente, como «relación laboral indefinida no fija». Dicho esto, según el tribunal remitente, persiste la duda en cuanto a si, de conformidad con las cláusulas 2 y 3 del Acuerdo Marco, tal relación está comprendida en el ámbito de aplicación de dicho Acuerdo Marco.

- 46 Además, de las peticiones de decisión prejudicial se desprende inequívocamente que el tribunal remitente considera que la conversión de una relación laboral abusiva en una «relación laboral indefinida no fija» no constituye una medida que sancione debidamente dicha relación laboral abusiva, de modo que, en los litigios principales, tendrá que determinar las medidas nacionales que permitan sancionar, conforme a las exigencias resultantes de la Directiva 1999/70, la utilización abusiva de sucesivas relaciones laborales de duración determinada.
- 47 Pues bien, en estas circunstancias, no resulta evidente que la interpretación del Derecho de la Unión solicitada por el tribunal remitente —a saber, la de las cláusulas 2, 3 y 5 del Acuerdo Marco— no guarde relación alguna ni con la realidad ni con el objeto de los litigios principales o que las cuestiones relativas a la concesión de una indemnización, prevista en el Derecho español, como medida que sanciona, conforme a las exigencias de la Directiva 1999/70, el recurso abusivo a las relaciones laborales temporales de que se trata, susciten un problema de naturaleza hipotética.
- 48 Por otra parte, la supuesta impugnación, mediante las peticiones de decisión prejudicial, de las dos premisas sentadas en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia forma parte del análisis en cuanto al fondo de dichas peticiones y, por lo tanto, no afecta a la competencia del Tribunal de Justicia para responder a tales peticiones ni a la admisibilidad de estas.
- 49 Dicho esto, mediante la decimotercera cuestión prejudicial planteada en el asunto C-59/22, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si la concesión de una indemnización adicional a la mencionada en las cuestiones prejudiciales sexta y séptima planteadas en los asuntos C-59/22 y C-110/22 y en las cuestiones prejudiciales primera y segunda planteadas en el asunto C-159/22, que fijarán los tribunales nacionales, podría constituir una medida adecuada, en el sentido de la cláusula 5 del Acuerdo Marco, para sancionar los abusos derivados de la utilización de contratos indefinidos no fijos prorrogados sucesivamente.
- 50 A este respecto, procede recordar que, como, en el procedimiento establecido en el artículo 267 TFUE, la petición de decisión prejudicial sirve de fundamento al procedimiento ante el Tribunal de Justicia, es indispensable que el órgano jurisdiccional nacional exponga, en esa petición, el marco fáctico y normativo en el que se inscribe el litigio principal y facilite unas explicaciones mínimas sobre los motivos de la elección de las disposiciones del Derecho de la Unión cuya interpretación solicita y sobre la relación que a su juicio existe entre dichas disposiciones y la normativa nacional aplicable en el litigio del que conoce (sentencia de 5 de mayo de 2022, Universiteit Antwerpen y otros, C-265/20, EU:C:2022:361, apartado 24 y jurisprudencia citada).
- 51 Estas exigencias acumulativas relativas al contenido de una petición de decisión prejudicial figuran expresamente en el artículo 94 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia. El órgano jurisdiccional remitente, en el marco de la cooperación instaurada en el artículo 267 TFUE, debe tener conocimiento de ellas y está obligado a respetarlas escrupulosamente, y se recuerdan, en particular, en las Recomendaciones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea a los órganos jurisdiccionales nacionales, relativas al planteamiento de cuestiones prejudiciales (DO 2019, C 380, p. 1) (sentencia de 5 de mayo de 2022, Universiteit Antwerpen y otros, C-265/20, EU:C:2022:361, apartado 25 y jurisprudencia citada).
- 52 También es oportuno recordar que la información que figura en la petición de decisión prejudicial no solo sirve para permitir que el Tribunal de Justicia ofrezca respuestas útiles, sino también para dar a los Gobiernos de los Estados miembros y a las otras partes interesadas la posibilidad de presentar observaciones conforme al artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. A este último incumbe velar por la preservación de esa posibilidad, teniendo en cuenta que en virtud de esa disposición solo se notifican a las partes interesadas las resoluciones de remisión, acompañadas de una

traducción a la lengua oficial de cada Estado miembro, con exclusión de los autos nacionales que el tribunal remitente haya enviado en su caso al Tribunal de Justicia (sentencia de 5 de mayo de 2022, Universiteit Antwerpen y otros, C-265/20, EU:C:2022:361, apartado 26 y jurisprudencia citada).

- 53 Pues bien, debe señalarse que la petición de decisión prejudicial presentada en el asunto C-59/22 no contiene ninguna explicación en cuanto a la indemnización a la que se refiere la decimotercera cuestión prejudicial planteada y no indica el texto de las disposiciones ni la jurisprudencia pertinentes relativas a dicha indemnización en el Derecho español.
- 54 Por lo tanto, procede declarar la inadmisibilidad de la decimotercera cuestión prejudicial planteada en el asunto C-59/22.
- 55 Por lo que respecta a la decimocuarta cuestión prejudicial planteada en el asunto C-59/22, mediante la que el tribunal remitente pregunta, en esencia, si el hecho de que la demandante en el litigio principal fuera contratada como trabajadora «indefinida discontinua» afecta a la respuesta que debe darse a las cuestiones prejudiciales, resulta que, aun cuando de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende que, en Derecho español, los contratos correspondientes a la condición de «personal laboral indefinido discontinuo» forman parte de la categoría de contratos indefinidos no fijos, el tribunal remitente no indica el texto de las disposiciones ni la jurisprudencia pertinentes relativas a dicha condición en el Derecho español. Además, el tribunal remitente no explica por qué considera que dicha condición podría afectar a la interpretación de las cláusulas 2, 3 y 5 del Acuerdo Marco.
- 56 Por lo tanto, habida cuenta de la jurisprudencia citada en los apartados 50 a 52 de la presente sentencia, procede declarar la inadmisibilidad de la decimocuarta cuestión prejudicial planteada en el asunto C-59/22.
- 57 De las consideraciones anteriores resulta, por un lado, que el Tribunal de Justicia es competente para pronunciarse sobre las peticiones de decisión prejudicial y, por otro, que estas son admisibles, a excepción de las cuestiones prejudiciales decimotercera y decimocuarta planteadas en el asunto C-59/22.

## **Sobre las cuestiones prejudiciales**

### ***Primera cuestión prejudicial planteada en los asuntos C-59/22 y C-110/22***

- 58 Mediante la primera cuestión prejudicial planteada en los asuntos C-59/22 y C-110/22, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si las cláusulas 2 y 3 del Acuerdo Marco deben interpretarse en el sentido de que un trabajador indefinido no fijo debe considerarse un trabajador con contrato de duración determinada, a efectos de dicho Acuerdo Marco, y, por lo tanto, comprendido en su ámbito de aplicación.
- 59 A este respecto, en primer lugar, según reiterada jurisprudencia, del tenor de la cláusula 2, apartado 1, del Acuerdo Marco resulta que el ámbito de aplicación de este se concibe con amplitud, pues en él se incluyen de manera general «los trabajadores con un trabajo de duración determinada cuyo contrato o relación laboral esté definido por la legislación, los convenios colectivos o las prácticas vigentes en cada Estado miembro». Además, la definición del concepto de «trabajador con contrato de duración determinada», contenida en la cláusula 3, apartado 1, del Acuerdo Marco, engloba a todos los trabajadores, sin establecer diferencias en función del carácter público o privado del empleador para el que trabajan y con independencia de la calificación de su contrato en Derecho interno (sentencia de 3 de junio de 2021, Servicio Aragonés de Salud, C-942/19, EU:C:2021:440, apartado 31 y jurisprudencia citada).
- 60 En segundo lugar, es preciso recordar que, como se desprende claramente del título y del tenor de la cláusula 3, apartado 1, del Acuerdo Marco, esta disposición se limita a definir el concepto de «trabajador con contrato de duración determinada» y a designar, en ese marco, el elemento característico de un contrato de duración determinada, a saber, la circunstancia de que el término de un contrato de ese tipo viene determinado por «condiciones objetivas tales como una fecha concreta, la

realización de una obra o servicio determinado o la producción de un hecho o acontecimiento determinado» (véase, en este sentido, la sentencia de 3 de julio de 2014, Fiamingo y otros, C-362/13, C-363/13 y C-407/13, EU:C:2014:2044, apartado 46).

61 Por consiguiente, el Acuerdo Marco se aplica a todos los trabajadores cuyas prestaciones sean retribuidas en el marco de una relación laboral de duración determinada que los vincule a su empleador, siempre que el vínculo establecido sea un contrato o una relación laboral en el sentido del Derecho nacional, y con la única salvedad del margen de apreciación que confiere a los Estados miembros la cláusula 2, apartado 2, del Acuerdo Marco en cuanto a la aplicación de este último a algunas categorías de contratos o de relaciones laborales y la exclusión, conforme al párrafo cuarto del preámbulo del Acuerdo Marco, de los trabajadores puestos a disposición por agencias de trabajo temporal (sentencia de 3 de junio de 2021, Servicio Aragonés de Salud, C-942/19, EU:C:2021:440, apartado 32 y jurisprudencia citada).

62 En los casos de autos, de las peticiones de decisión prejudicial se desprende que, en el ámbito del sector público, el concepto de «trabajador indefinido no fijo» constituye una creación jurisprudencial y que debe distinguirse del concepto de «trabajador fijo».

63 A este respecto, el tribunal remitente señala que, mientras que la extinción del contrato de un trabajador fijo está sujeta a las causas de extinción y a las condiciones generales establecidas en el Estatuto de los Trabajadores, la extinción del contrato de un trabajador indefinido no fijo está sujeta, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, a una causa de extinción específica. Así pues, en caso de conversión de la relación laboral de que se trate en un contrato indefinido no fijo, la Administración de que se trate está obligada a seguir el procedimiento para cubrir la plaza ocupada por el trabajador indefinido no fijo, aplicando los principios constitucionales de publicidad, igualdad, mérito y capacidad. Una vez cubierta la plaza, el contrato del trabajador indefinido no fijo queda extinguido, salvo si el propio trabajador ha participado en el procedimiento y obtenido la adjudicación de la referida plaza.

64 Dicho tribunal puntualiza que, según el Tribunal Supremo, un contrato indefinido no fijo, cuya duración está limitada por la producción de un hecho o acontecimiento determinado, a saber, la adjudicación definitiva de la plaza ocupada por el trabajador en cuestión a quien haya superado la oposición que debe convocar la Administración de que se trate para cubrir dicha plaza, debe considerarse como contrato de duración determinada a efectos de la aplicación de la Directiva 1999/70.

65 Por ende, dada la naturaleza del contrato indefinido no fijo, tal como se define, según el tribunal remitente, en el Derecho español, debe considerarse que unos trabajadores como los demandantes en los litigios principales en los asuntos C-59/22 y C-110/22 tienen la condición de «trabajador con contrato de duración determinada», en el sentido de la cláusula 3, apartado 1, del Acuerdo Marco, y, por lo tanto, están comprendidos en el ámbito de aplicación de este último.

66 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial planteada en los asuntos C-59/22 y C-110/22 que las cláusulas 2 y 3 del Acuerdo Marco deben interpretarse en el sentido de que un trabajador indefinido no fijo debe considerarse un trabajador con contrato de duración determinada, a efectos de dicho Acuerdo Marco, y, por lo tanto, está comprendido en el ámbito de aplicación de este último.

### ***Segunda cuestión prejudicial planteada en los asuntos C-59/22 y C-110/22***

67 Mediante la segunda cuestión prejudicial planteada en los asuntos C-59/22 y C-110/22, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si la expresión «utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada», que figura en la cláusula 5 del Acuerdo Marco, debe interpretarse en el sentido de que comprende una situación en la que un trabajador está vinculado a una Administración por un único contrato indefinido no fijo, cuando dicho contrato no tiene fijado un término concreto de duración, sino que se extingue en caso de adjudicación de la plaza en cuestión a raíz de una convocatoria de plazas, y dicha Administración no ha organizado tal convocatoria en el plazo establecido.



- 68 A este respecto, es preciso recordar que la cláusula 5 del Acuerdo Marco tiene como finalidad alcanzar uno de los objetivos perseguidos por este, en concreto imponer límites a la utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada, considerada fuente potencial de abusos en perjuicio de los trabajadores, estableciendo cierto número de disposiciones protectoras mínimas con objeto de evitar la precarización de la situación de los asalariados (sentencia de 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).
- 69 Por consiguiente, la cláusula 5, apartado 1, del Acuerdo Marco impone a los Estados miembros, a efectos de prevenir los abusos derivados de la utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada, la adopción efectiva y vinculante de al menos una de las medidas que enumera cuando su Derecho interno no contemple medidas legales equivalentes (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 27 y jurisprudencia citada).
- 70 Por lo tanto, del tenor de esta disposición del Acuerdo Marco y de reiterada jurisprudencia se desprende que dicha disposición solo se aplica en el supuesto de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada, de modo que un contrato que sea el primer y único contrato de trabajo de duración determinada no está incluido en el ámbito de aplicación de esa disposición (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 28 y jurisprudencia citada).
- 71 Asimismo, debe precisarse que, según jurisprudencia reiterada, la cláusula 5, apartado 2, letra a), del Acuerdo Marco deja, en principio, a los Estados miembros o a los interlocutores sociales la tarea de determinar en qué condiciones los contratos o relaciones laborales de duración determinada se considerarán «sucesivos», a efectos del Acuerdo Marco (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 29 y jurisprudencia citada).
- 72 Aunque esta decisión de remitir a los Estados miembros o a los interlocutores sociales la determinación de las modalidades concretas de aplicación del término «sucesivos», a efectos del Acuerdo Marco, se explica por el afán de preservar la diversidad de las normativas nacionales en esta materia, procede no obstante recordar que el margen de apreciación así atribuido a las autoridades nacionales no es ilimitado, ya que en ningún caso puede llegar hasta el punto de poner en peligro el objetivo o la efectividad del Acuerdo Marco. En particular, dichas autoridades no deben ejercer esta facultad de apreciación de tal modo que se llegue a una situación que pueda dar lugar a abusos, lo que sería contrario al mencionado objetivo (sentencia de 3 de junio de 2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, apartado 30 y jurisprudencia citada).
- 73 En efecto, los Estados miembros están obligados a garantizar el resultado exigido por el Derecho de la Unión, tal como se deduce no solo del artículo 288 TFUE, párrafo tercero, sino también del artículo 2, párrafo primero, de la Directiva 1999/70, interpretado a la luz de su considerando 17 (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 31 y jurisprudencia citada).
- 74 Los límites a la facultad de apreciación conferida a los Estados miembros, mencionados en el apartado 72 de la presente sentencia, se imponen muy especialmente cuando se trata de un concepto clave, como es el de sucesivas relaciones laborales, que resulta decisivo para determinar el propio ámbito de aplicación de las disposiciones nacionales destinadas a aplicar el Acuerdo Marco (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 32 y jurisprudencia citada).
- 75 En los casos de autos, de las peticiones de decisión prejudicial planteadas en los asuntos C-59/22 y C-110/22 se desprende que, en primer lugar, cuando un trabajador es declarado «trabajador indefinido no fijo», esta declaración, aunque pueda considerarse una sanción contra el empleador de que se trate por la utilización abusiva de sucesivos contratos de trabajo de duración determinada, tiene como efecto sustituir por tal condición los contratos temporales que dicho trabajador haya podido celebrar

anteriormente, de modo que, con dicha declaración, la relación laboral en cuestión pasa a ser, desde el inicio, una relación laboral indefinida no fija. De este modo, los contratos temporales celebrados con anterioridad dejan de estar vigentes y dicho trabajador queda vinculado desde el principio por un único contrato indefinido no fijo.

- 76 En segundo lugar, en el marco de estos asuntos, el tribunal remitente puntualiza que el contrato indefinido no fijo no tiene establecida una fecha determinada de extinción, sino que su finalización está supeditada a la cobertura de la plaza en cuestión y que la convocatoria del procedimiento para la cobertura de dicha plaza es obligatoria para la Administración.
- 77 En tercer lugar, el tribunal remitente señala, en el marco del asunto C-59/22, que no se ha convocado ninguna prueba de selección desde el inicio de la relación laboral indefinida no fija controvertida en el litigio principal, es decir, desde hace 27 años. Asimismo, de la petición de decisión prejudicial presentada en el asunto C-110/22 resulta que la convocatoria fue aplazada y aún no había tenido lugar en la fecha de interposición del recurso principal en este asunto, de modo que el demandante en el litigio principal está vinculado a la Administración de que se trata en virtud de un contrato indefinido no fijo desde hace 20 años.
- 78 Pues bien, concluir que no existen sucesivas relaciones laborales de duración determinada, a efectos de la cláusula 5 del Acuerdo Marco, por la mera razón de que un trabajador esté vinculado a la Administración de que se trate mediante un único contrato indefinido no fijo, mientras que, como resulta de las peticiones de decisión prejudicial, por un lado, este último contrato, también de naturaleza temporal, sustituye, como sanción, a sucesivos contratos temporales y, por otro lado, la permanencia de este trabajador indefinido no fijo en la plaza en cuestión se debe al incumplimiento por parte del empleador de su obligación legal de convocar, en el plazo establecido, un proceso selectivo para la cobertura definitiva de dicha plaza, de modo que su relación laboral, en consecuencia, ha sido renovada tácitamente durante varios años, podría comprometer el objeto, la finalidad y la efectividad de dicho 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 35 y jurisprudencia citada).
- 79 En efecto, tal interpretación restrictiva del concepto de «sucesivas relaciones laborales de duración determinada» permitiría emplear a trabajadores de forma precaria durante años (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 36 y jurisprudencia citada).
- 80 Además, dicha interpretación restrictiva podría tener por efecto no solo excluir, en la práctica, un gran número de relaciones laborales de duración determinada de la protección de los trabajadores perseguida por la Directiva 1999/70 y el Acuerdo Marco, vaciando de gran parte de su contenido el objetivo perseguido por estos, sino también permitir la utilización abusiva de tales relaciones por parte de los empleadores para satisfacer necesidades permanentes y estables en materia de personal (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 37 y jurisprudencia citada).
- 81 En los casos de autos, dado que la Administración en cuestión no convocó en el plazo establecido un proceso selectivo para la cobertura definitiva de la plaza ocupada por un trabajador indefinido no fijo, las prórrogas automáticas de dicho contrato de duración determinada pueden asimilarse a renovaciones y, por consiguiente, a la celebración de distintos contratos de duración determinada. De ello se deduce que las situaciones controvertidas en los litigios principales de los asuntos C-59/22 y C-110/22 no se caracterizan por la celebración de un único contrato, sino por la celebración de contratos que efectivamente pueden calificarse de «sucesivos» a efectos de la cláusula 5 del Acuerdo Marco, extremo que corresponde comprobar al tribunal remitente.
- 82 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la segunda cuestión prejudicial planteada en los asuntos C-59/22 y C-110/22 que la cláusula 5 del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que la expresión «utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada», que figura en dicha disposición, comprende una situación en la que, al no haber convocado la Administración en cuestión, en el plazo establecido, un proceso selectivo para la

cobertura definitiva de la plaza ocupada por un trabajador indefinido no fijo, el contrato de duración determinada que vincula a ese trabajador con dicha Administración ha sido prorrogado automáticamente.

### *Cuestiones prejudiciales tercera a quinta planteadas en los asuntos C-59/22 y C-110/22*

- 83 Por lo que se refiere a las cuestiones prejudiciales tercera a quinta planteadas en los asuntos C-59/22 y C-110/22, el tribunal remitente precisa que, en la medida en que el concepto de «contrato indefinido no fijo» es una creación jurisprudencial, no existe normativa española para este tipo de contrato. Por lo tanto, afirma que el legislador español no ha adoptado ninguna de las medidas previstas en la cláusula 5, apartado 1, letras a) a c), del Acuerdo Marco para evitar los abusos que pudieran derivarse de la utilización de contratos indefinidos no fijos prorrogados sucesivamente.
- 84 Dicho esto, el tribunal remitente considera que no cabe excluir que, en virtud del principio de interpretación conforme, el artículo 15, apartado 5, del Estatuto de los Trabajadores, que establece un límite al encadenamiento de contratos temporales, se aplique también a los contratos indefinidos no fijos.
- 85 Sin embargo, el tribunal remitente señala que, incluso en ese supuesto, persistiría la duda sobre la conformidad de la normativa española con la cláusula 5 del Acuerdo Marco, dado que dicho artículo 15, apartado 5, no establecería ningún límite para la duración o renovación, expresa o tácita, de contratos indefinidos no fijos, sino que se limitaría a establecer un límite temporal para el encadenamiento de un único contrato indefinido no fijo con otros contratos temporales.
- 86 En este contexto, mediante las cuestiones prejudiciales tercera a quinta planteadas en los asuntos C-59/22 y C-110/22, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si la cláusula 5 del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que no prevé ninguna de las medidas contempladas en el apartado 1, letras a) a c), de dicha cláusula, ni «medida legal equivalente» alguna, a efectos de esta, para evitar la utilización abusiva de contratos indefinidos no fijos.
- 87 A este respecto, es preciso recordar, como se señala en los apartados 68 y 69 de la presente sentencia, que la cláusula 5 del Acuerdo Marco, que tiene por objeto alcanzar uno de los objetivos perseguidos por este, a saber, establecer límites a la utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada, impone a los Estados miembros, en su apartado 1, la adopción efectiva y vinculante de al menos una de las medidas que enumera cuando su Derecho interno no contemple medidas legales equivalentes. Las tres medidas enumeradas en el apartado 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, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, apartado 43 y jurisprudencia citada).
- 88 Los Estados miembros disponen a este respecto de un margen de apreciación, ya que tienen la opción de recurrir a una o varias de las medidas enunciadas en la cláusula 5, apartado 1, letras a) a c), del Acuerdo Marco o incluso a medidas legales existentes equivalentes, y ello teniendo en cuenta las necesidades de los distintos sectores o categorías de trabajadores (sentencia de 3 de junio de 2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, apartado 44 y jurisprudencia citada).
- 89 De ese modo, la cláusula 5, apartado 1, del Acuerdo Marco asigna a los Estados miembros un objetivo general, consistente en la prevención de tales abusos, dejándoles sin embargo la elección de los medios para alcanzarlo, siempre que no pongan en peligro el objetivo o la efectividad de este Acuerdo Marco (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 45 y jurisprudencia citada).
- 90 Además, es preciso recordar que no corresponde al Tribunal de Justicia pronunciarse sobre la interpretación del Derecho interno, ya que esta tarea incumbe a los tribunales nacionales competentes, que deben determinar si lo dispuesto en la normativa nacional aplicable cumple las exigencias establecidas en la cláusula 5 del Acuerdo Marco (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).

- 91 Por lo tanto, corresponde al tribunal 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 (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).
- 92 No obstante, el Tribunal de Justicia, al pronunciarse en un procedimiento prejudicial, puede aportar, en su caso, precisiones destinadas a orientar a los tribunales nacionales en su apreciación (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).
- 93 De los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende que tanto la demandada en el litigio principal del asunto C-59/22 como el Gobierno español alegan que, como consideró el Tribunal Supremo, la figura del «trabajador indefinido no fijo» responde a las características de las tres medidas enunciadas en la cláusula 5 del Acuerdo Marco. Consideran que, en primer término, hay una razón objetiva para la aplicación de esta modalidad contractual: la garantía del acceso al empleo público en condiciones de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, remediando al mismo tiempo una situación de contratación irregular en el sector público, hasta el momento en que se produzca la cobertura de la plaza; en segundo término, hay una duración máxima que depende de la convocatoria de la vacante, convocatoria que el trabajador contratado puede activar y que debe producirse en un plazo máximo conforme al Derecho español, y, en tercer término, se excluye la sucesión, porque no hay renovaciones de este tipo de contrato.
- 94 En este contexto, dado que, según el tribunal remitente, como se indica en los apartados 83 a 85 de la presente sentencia, el Derecho español no prevé, para la categoría de contratos indefinidos no fijos, ninguna medida destinada a evitar la utilización abusiva de esos contratos, en el sentido de la cláusula 5, apartado 1, letras a) a c), del Acuerdo Marco, y que el artículo 15, apartado 5, del Estatuto de los Trabajadores, pese a ser interpretado conforme a los requisitos de dicha cláusula, tampoco constituye tal medida, es preciso, para dar una respuesta útil al referido tribunal, aportar precisiones sobre el argumento formulado por la demandada en el litigio principal del asunto C-59/22 y por el Gobierno español, tal como se recoge en el apartado 93 de la presente sentencia.
- 95 Por lo que respecta, en primer término, a las razones objetivas expuestas por las demandadas en el litigio principal y por el Gobierno español, a saber, la garantía del acceso al empleo público en condiciones de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, remediando al mismo tiempo una situación de contratación irregular en el sector público, hasta el momento en que se produzca la cobertura de la plaza, debe señalarse, como resulta del propio tenor de la cláusula 5, apartado 1, letra a), del Acuerdo Marco, que esta última disposición se refiere a las razones objetivas que justifiquen la «renovación» de los contratos de duración determinada y no a las razones objetivas que justifiquen la aplicación, como tal, de un tipo de contrato, como el contrato indefinido no fijo.
- 96 Por lo que respecta, en segundo término, a la convocatoria, dentro de los plazos establecidos, de procesos selectivos para la cobertura definitiva de las plazas ocupadas provisionalmente por trabajadores temporales, es preciso señalar que tal medida 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 (sentencia de 19 de marzo de 2020, Sánchez Ruiz y otros, C-103/18 y C-429/18, EU:C:2020:219, apartado 94).
- 97 Por consiguiente, en las situaciones controvertidas en los litigios principales, la convocatoria de tales procesos dentro de los plazos establecidos puede prevenir, en principio, los abusos derivados de la utilización sucesiva de relaciones laborales de duración determinada a la espera de que dichas plazas se cubran de manera definitiva (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 95).

- 98 Preciado este aspecto, de las peticiones de decisión prejudicial se desprende que, en los casos de autos, pese a que la normativa aplicable en los litigios principales establece plazos concretos para que la Administración de que se trate convoque tales procesos, en realidad dichos plazos no se respetan y esos procesos son poco frecuentes.
- 99 En estas circunstancias, 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 los plazos concretos 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 sucesivas relaciones laborales de duración determinada (sentencia de 19 de marzo de 2020, Sánchez Ruiz y otros, C-103/18 y C-429/18, EU:C:2020:219, apartado 97).
- 100 En consecuencia, sin perjuicio de las comprobaciones que corresponderá efectuar al tribunal remitente, no parece que tal normativa constituya una medida suficientemente efectiva y disuasoria para garantizar la plena eficacia de las normas adoptadas conforme al Acuerdo Marco y, por lo tanto, no puede calificarse como «medida legal equivalente», a efectos de la cláusula 5 del Acuerdo Marco.
- 101 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales tercera a quinta planteadas en los asuntos C-59/22 y C-110/22 que la cláusula 5, apartado 1, letras a) a c), del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que no prevé ninguna de las medidas contempladas en esta disposición ni «medida legal equivalente» alguna, a efectos de esta, para evitar la utilización abusiva de contratos indefinidos no fijos.
- Cuestiones prejudiciales sexta y séptima planteadas en los asuntos C-59/22 y C-110/22 y cuestiones prejudiciales primera y segunda planteadas en el asunto C-159/22***
- 102 Mediante las cuestiones prejudiciales sexta y séptima planteadas en los asuntos C-59/22 y C-110/22 y las cuestiones prejudiciales primera y segunda planteadas en el asunto C-159/22, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si la cláusula 5 del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que establece el pago de una indemnización tasada, igual a veinte días de salario por cada año trabajado, con el límite de una anualidad, a todo trabajador cuyo empleador haya recurrido a una utilización abusiva de contratos indefinidos no fijos prorrogados sucesivamente.
- 103 A este respecto, es preciso recordar que la cláusula 5 del Acuerdo Marco no establece sanciones específicas en caso de que se compruebe la existencia de abusos. En tal supuesto, corresponde a las autoridades nacionales adoptar medidas que no solo deben ser proporcionadas, sino también lo bastante efectivas y disuasorias como para garantizar la plena eficacia de las normas adoptadas conforme al Acuerdo Marco (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).
- 104 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).
- 105 En los casos de autos, de las peticiones de decisión prejudicial resulta que, de conformidad con el Derecho español, se reconoce una indemnización tasada a los trabajadores indefinidos no fijos cuando su contrato se extingue por cobertura de la plaza, lo que supone, bien que han participado en el proceso selectivo y que no lo han superado, o bien que no han participado en dicho proceso.
- 106 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 de duración determinada. En efecto, tal abono parece ser independiente de cualquier consideración relativa al carácter legítimo o

abusivo de la utilización de contratos 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).

107 Por lo tanto, esa medida no resulta adecuada para sancionar debidamente la utilización abusiva de sucesivos contratos o relaciones laborales 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 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 103 de la presente sentencia (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 75 y jurisprudencia citada).

108 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales sexta y séptima planteadas en los asuntos C-59/22 y C-110/22 y a las cuestiones prejudiciales primera y segunda planteadas en el asunto C-159/22 que la cláusula 5 del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que establece el pago de una indemnización tasada, igual a veinte días de salario por cada año trabajado, con el límite de una anualidad, a todo trabajador cuyo empleador haya recurrido a una utilización abusiva de contratos indefinidos no fijos prorrogados sucesivamente, cuando el abono de dicha indemnización por extinción de contrato es independiente de cualquier consideración relativa al carácter legítimo o abusivo de la utilización de dichos contratos.

***Cuestiones prejudiciales octava y novena planteadas en los asuntos C-59/22 y C-110/22 y tercera cuestión prejudicial planteada en el asunto C-159/22***

109 Mediante la octava cuestión prejudicial planteada en los asuntos C-59/22 y C-110/22 y la tercera cuestión prejudicial planteada en el asunto C-159/22, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si la cláusula 5 del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que se opone a unas disposiciones nacionales según las cuales las «actuaciones irregulares» darán lugar a la exigencia de responsabilidades a las Administraciones Públicas «de conformidad con la normativa vigente en cada una de [dichas] Administraciones Públicas».

110 En caso de respuesta negativa a estas cuestiones prejudiciales, el tribunal remitente, mediante la novena cuestión prejudicial planteada en los asuntos C-59/22 y C-110/22, pregunta, en esencia, si dichas disposiciones nacionales, adoptadas a partir de 2017, deberían aplicarse a los abusos cometidos antes de su entrada en vigor.

111 A este respecto, procede recordar que, de conformidad con los requisitos resultantes de la jurisprudencia citada en el apartado 103 de la presente sentencia, corresponderá al tribunal remitente comprobar si dichas disposiciones nacionales son efectivas y disuasorias para garantizar la plena eficacia de las normas adoptadas conforme al Acuerdo Marco. Corresponderá, en particular, a dicho tribunal comprobar si esas mismas disposiciones nacionales constituyen unas medidas efectivas no solo para evitar la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada, sino también para sancionar debidamente dicho abuso y eliminar las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión.

112 De las peticiones de decisión prejudicial se desprende que el propio tribunal remitente parece albergar dudas en cuanto a la conformidad, con la cláusula 5 del Acuerdo Marco, de las disposiciones nacionales de que se trata, a saber, la disposición adicional cuadragésima tercera de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 y la disposición adicional decimoséptima del EBEP introducida por el Real Decreto-ley 14/2021. Según dicho tribunal, en primer término, la expresión «actuaciones irregulares» no está definida y, por lo tanto, es demasiado imprecisa para permitir la imposición de sanciones o la imputación de responsabilidades que cumplan con un principio de tipicidad y certeza. En segundo término, estas disposiciones nacionales no especifican las responsabilidades que se pueden exigir y se limitan a remitirse a «la normativa vigente en cada una de las Administraciones Públicas», que no puede identificarse. En tercer término, el tribunal remitente no tiene constancia de que se haya exigido responsabilidad a ninguna Administración Pública por haber promovido o suscrito sucesivos contratos temporales.

- 113 En estas circunstancias, procede declarar que, habida cuenta del marco jurídico nacional mencionado en las peticiones de decisión prejudicial, el tenor de la disposición adicional cuadragésima tercera de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 y el de la disposición adicional decimoséptima del EBEP parecen tener un grado de ambigüedad y de abstracción tal que no resultan comparables al mecanismo italiano de responsabilidad de las Administraciones, al que se refiere el Tribunal de Justicia en la sentencia de 7 de marzo de 2018, Santoro (C-494/16, EU:C:2018:166), que, junto con otras medidas efectivas y disuasorias, había sido declarado adecuado para fundamentar la conformidad de la normativa italiana con la cláusula 5 del Acuerdo Marco, sin perjuicio de las comprobaciones que incumbían al tribunal remitente en el asunto que dio lugar a dicha sentencia.
- 114 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la octava cuestión prejudicial planteada en los asuntos C-59/22 y C-110/22 y a la tercera cuestión prejudicial planteada en el asunto C-159/22 que la cláusula 5 del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que se opone a unas disposiciones nacionales según las cuales las «actuaciones irregulares» darán lugar a la exigencia de responsabilidades a las Administraciones Públicas «de conformidad con la normativa vigente en cada una de [dichas] Administraciones Públicas», cuando esas disposiciones nacionales no sean efectivas y disuasorias para garantizar la plena eficacia de las normas adoptadas conforme a la citada cláusula.
- 115 Teniendo en cuenta la respuesta dada a la octava cuestión prejudicial planteada en los asuntos C-59/22 y C-110/22, no procede pronunciarse sobre la novena cuestión prejudicial planteada en esos mismos asuntos.

***Decimosegunda cuestión prejudicial planteada en los asuntos C-59/22 y C-110/22 y sexta cuestión prejudicial planteada en el asunto C-159/22***

- 116 Mediante la decimosegunda cuestión prejudicial planteada en los asuntos C-59/22 y C-110/22 y la sexta cuestión prejudicial planteada en el asunto C-159/22, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si la cláusula 5 del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que establece la convocatoria de procesos de consolidación del empleo temporal mediante convocatorias públicas para la cobertura de las plazas ocupadas por trabajadores temporales, entre ellos los trabajadores indefinidos no fijos.
- 117 A este respecto, es preciso señalar que el Tribunal de Justicia ha puntualizado que, aun cuando la convocatoria de procesos selectivos ofrezca a los empleados públicos que hayan sido contratados de manera abusiva en el marco de sucesivas relaciones laborales de duración determinada la oportunidad de intentar acceder a la estabilidad en el empleo, ya que, en principio, pueden participar en dichos procesos, tal circunstancia no exime a los Estados miembros del cumplimiento de la obligación de establecer una medida adecuada para sancionar debidamente la utilización abusiva de sucesivos contratos y relaciones laborales de duración determinada. En efecto, esos procesos, cuyo resultado es además incierto, también están abiertos, en general, a los candidatos que no han sido víctimas de tal abuso (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).
- 118 Por lo tanto, dado que la convocatoria de dichos procesos es independiente de cualquier consideración relativa al carácter abusivo de la utilización de contratos de duración determinada, no resulta adecuada para sancionar debidamente la utilización abusiva de tales relaciones laborales ni para eliminar las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión. Así pues, no parece que permita alcanzar la finalidad perseguida por la cláusula 5 del Acuerdo Marco (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).
- 119 En los casos de autos, de las peticiones de decisión prejudicial se desprende que, en primer lugar, los procedimientos de consolidación de empleo son un intento del legislador de reducir el uso sucesivo de contrataciones temporales en las Administraciones Públicas nacionales, sin por ello renunciar a la observancia, en dichos procedimientos, de los principios de igualdad, libre concurrencia, publicidad, mérito y capacidad. En segundo lugar, los trabajadores indefinidos no fijos pueden perder su empleo si no superan las pruebas correspondientes. En tercer lugar, en caso de extinción del contrato indefinido no fijo, estos trabajadores tendrán derecho a una indemnización tasada correspondiente a veinte días de salario por cada año trabajado, con el límite de una anualidad de salario.

120 Pues bien, de conformidad con las consideraciones derivadas de la jurisprudencia citada en los apartados 117 y 118 de la presente sentencia, las cuales, a la luz de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia, son aplicables en los presentes casos, la convocatoria de los procedimientos de consolidación prevista en el Derecho español, sin perjuicio de la comprobación que incumbe al tribunal remitente, no resulta adecuada para sancionar debidamente la utilización abusiva de sucesivas relaciones laborales indefinidas no fijas y, por lo tanto, eliminar las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión.

121 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la decimosegunda cuestión prejudicial planteada en los asuntos C-59/22 y C-110/22 y a la sexta cuestión prejudicial planteada en el asunto C-159/22 que la cláusula 5 del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que se opondrá a una normativa nacional que establece la convocatoria de procesos de consolidación del empleo temporal mediante convocatorias públicas para la cobertura de las plazas ocupadas por trabajadores temporales, entre ellos los trabajadores indefinidos no fijos, cuando dicha convocatoria es independiente de cualquier consideración relativa al carácter abusivo de la utilización de tales contratos de duración determinada.

***Cuestiones prejudiciales décima y undécima planteadas en los asuntos C-59/22 y C-110/22 y cuestiones prejudiciales cuarta y quinta planteadas en el asunto C-159/22***

122 De las peticiones de decisión prejudicial se desprende que, mientras que el Tribunal Constitucional considera que los principios constitucionales recogidos en los artículos 23, apartado 2, y 103, apartado 3, de la Constitución —según los cuales en el acceso a la función pública deben respetarse los principios de igualdad, mérito y capacidad— no son aplicables en la contratación laboral, la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, por su parte, considera que sí son aplicables, lo que haría imposible, según este último órgano jurisdiccional, calificar como «trabajadores fijos» a trabajadores que no han sido contratados mediante un proceso selectivo que respete dichos principios y, por lo tanto, requirió la introducción de la figura del «trabajador indefinido no fijo». Según el tribunal remitente, de ello resulta que la conversión de sucesivos contratos temporales —y, en particular, de contratos indefinidos no fijos prorrogados sucesivamente— en contratos fijos podría considerarse contraria a las disposiciones de la Constitución antes citadas, tal como han sido interpretadas por el Tribunal Supremo.

123 En este contexto, mediante las cuestiones prejudiciales décima y undécima planteadas en los asuntos C-59/22 y C-110/22 y las cuestiones prejudiciales cuarta y quinta planteadas en el asunto C-159/22, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si la cláusula 5 del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que, a falta de medidas adecuadas en el Derecho nacional para prevenir y, en su caso, sancionar, con arreglo a dicha cláusula 5, los abusos derivados de la utilización sucesiva de contratos temporales, incluidos los contratos indefinidos no fijos prorrogados sucesivamente, estos contratos temporales deben convertirse en fijos, aun cuando tal conversión sea contraria a los artículos 23, apartado 2, y 103, apartado 3, de la Constitución, tal como han sido interpretados por el Tribunal Supremo.

124 A este respecto, de reiterada jurisprudencia se deriva que la cláusula 5 del Acuerdo Marco no impone a los Estados miembros la obligación de convertir en contratos por tiempo indefinido los contratos de trabajo de duración determinada ni, como se menciona en el apartado 103 de la presente sentencia, enuncia sanciones específicas en caso de que se compruebe la existencia de abusos [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].

125 Por otra parte conviene señalar que, con arreglo a la cláusula 5, apartado 2, del Acuerdo Marco, entre las medidas que permiten prevenir la utilización abusiva de sucesivos contratos de trabajo de duración determinada se halla la facultad de los Estados miembros de convertir las relaciones laborales de duración determinada en relaciones laborales por tiempo indefinido, al ser la estabilidad laboral que ofrecen estas últimas el principal factor de protección de los trabajadores (sentencia de 8 de mayo de 2019, Rossato y Conservatorio di Musica F. A. Bonporti, C-494/17, EU:C:2019:387, apartado 39).

126 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 sobre



el trabajo de duración determinada, que pueden prever, a tal fin, la conversión de contratos de duración determinada en contratos por tiempo indefinido. No obstante, cuando se haya producido una utilización abusiva de sucesivas 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 [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].

- 127 Para que pueda considerarse conforme con el Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada una normativa nacional, como la normativa española controvertida en los litigios principales, interpretada por el Tribunal Supremo, que, en el sector público, prohíbe convertir en contrato de trabajo por tiempo indefinido una sucesión de contratos de duración determinada, como los contratos indefinidos no fijos de que se trata en los litigios principales, el ordenamiento jurídico interno del Estado miembro de que se trate debe contener, en dicho sector, otra medida efectiva para evitar y, en su caso, sancionar la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada [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].
- 128 De lo anterior se desprende que una normativa que establece una norma imperativa según la cual, en caso de utilización abusiva de contratos de trabajo de duración determinada, como los contratos indefinidos no fijos de que se trata en los litigios principales, estos contratos se convierten en relación laboral de duración indefinida puede implicar una medida que sanciona efectivamente tal utilización abusiva y, por lo tanto, debe considerarse conforme con la cláusula 5 del Acuerdo Marco (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).
- 129 Dicho esto, por lo que respecta a la falta de conformidad, mencionada por el tribunal remitente, de esa conversión con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, tal como han sido interpretados por el Tribunal Supremo, procede recordar que el Tribunal de Justicia ha declarado que la cláusula 5, apartado 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 de trabajo de duración determinada, recurren a una o varias de las medidas enunciadas en esta cláusula o incluso a medidas legales existentes equivalentes, y ello 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, apartado 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].
- 130 Sin embargo, 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].
- 131 En efecto, 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].
- 132 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].

- 133 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].
- 134 Por consiguiente, en los casos de autos, incumbirá al tribunal remitente 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 de trabajo 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, incumbirá al tribunal remitente apreciar si las disposiciones pertinentes de la Constitución 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].
- 135 Además, el Tribunal de Justicia ha declarado que la exigencia de interpretación conforme obliga a los órganos jurisdiccionales nacionales a modificar, en caso necesario, su jurisprudencia reiterada si esta se basa en una interpretación del Derecho interno incompatible con los objetivos de una directiva. Por lo tanto, el tribunal 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).
- 136 De todo lo anterior se desprende, por un lado, que, en el supuesto de que el tribunal remitente considerase 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 de duración determinada, incluidos los contratos indefinidos no fijos prorrogados sucesivamente, la conversión de estos contratos en una relación laboral de duración indefinida podría constituir tal medida.
- 137 Por otro lado, si, en ese supuesto, el tribunal remitente considerase, además, que la jurisprudencia consolidada del Tribunal Supremo, a diferencia de la del Tribunal Constitucional, se opone a tal conversión, el tribunal remitente debería entonces modificar 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.
- 138 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales décima y undécima planteadas en los asuntos C-59/22 y C-110/22 y a las cuestiones prejudiciales cuarta y quinta planteadas en el asunto C-159/22 que la cláusula 5 del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que, a falta de medidas adecuadas en el Derecho nacional para prevenir y, en su caso, sancionar, con arreglo a esta cláusula 5, los abusos derivados de la utilización sucesiva de contratos temporales, incluidos los contratos indefinidos no fijos prorrogados sucesivamente, la conversión de esos contratos temporales en contratos fijos puede constituir tal medida. Corresponde, en su caso, al tribunal nacional modificar la jurisprudencia nacional consolidada si esta se basa en una interpretación de las disposiciones nacionales, incluso constitucionales, incompatible con los objetivos de la Directiva 1999/70 y, en particular, de dicha cláusula 5.

## **Costas**

- 139 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el tribunal remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos

efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, 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) **Las cláusulas 2 y 3 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,**

**deben interpretarse en el sentido de que**

**un trabajador indefinido no fijo debe considerarse un trabajador con contrato de duración determinada, a efectos de dicho Acuerdo Marco, y, por lo tanto, está comprendido en el ámbito de aplicación de este último.**

- 2) **La cláusula 5 del Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada, celebrado el 18 de marzo de 1999, que figura en el anexo de la Directiva 1999/70,**

**debe interpretarse en el sentido de que**

**la expresión «utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada», que figura en dicha disposición, comprende una situación en la que, al no haber convocado la Administración en cuestión, en el plazo establecido, un proceso selectivo para la cobertura definitiva de la plaza ocupada por un trabajador indefinido no fijo, el contrato de duración determinada que vincula a ese trabajador con dicha Administración ha sido prorrogado automáticamente.**

- 3) **La cláusula 5, apartado 1, letras a) a c), del Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada, celebrado el 18 de marzo de 1999, que figura en el anexo de la Directiva 1999/70,**

**debe interpretarse en el sentido de que**

**se opone a una normativa nacional que no prevé ninguna de las medidas contempladas en esta disposición ni «medida legal equivalente» alguna, a efectos de esta, para evitar la utilización abusiva de contratos indefinidos no fijos.**

- 4) **La cláusula 5 del Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada, celebrado el 18 de marzo de 1999, que figura en el anexo de la Directiva 1999/70,**

**debe interpretarse en el sentido de que**

**se opone a una normativa nacional que establece el pago de una indemnización tasada, igual a veinte días de salario por cada año trabajado, con el límite de una anualidad, a todo trabajador cuyo empleador haya recurrido a una utilización abusiva de contratos indefinidos no fijos prorrogados sucesivamente, cuando el abono de dicha indemnización por extinción de contrato es independiente de cualquier consideración relativa al carácter legítimo o abusivo de la utilización de dichos contratos.**

- 5) **La cláusula 5 del Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada, celebrado el 18 de marzo de 1999, que figura en el anexo de la Directiva 1999/70,**

**debe interpretarse en el sentido de que**

**se opone a unas disposiciones nacionales según las cuales las «actuaciones irregulares» darán lugar a la exigencia de responsabilidades a las Administraciones Públicas «de conformidad con la normativa vigente en cada una de [dichas] Administraciones Públicas»,**

cuando esas disposiciones nacionales no sean efectivas y disuasorias para garantizar la plena eficacia de las normas adoptadas conforme a la citada cláusula.

- 6) La cláusula 5 del Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada, celebrado el 18 de marzo de 1999, que figura en el anexo de la Directiva 1999/70,

debe interpretarse en el sentido de que

se opone a una normativa nacional que establece la convocatoria de procesos de consolidación del empleo temporal mediante convocatorias públicas para la cobertura de las plazas ocupadas por trabajadores temporales, entre ellos los trabajadores indefinidos no fijos, cuando dicha convocatoria es independiente de cualquier consideración relativa al carácter abusivo de la utilización de tales contratos de duración determinada.

- 7) La cláusula 5 del Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada, celebrado el 18 de marzo de 1999, que figura en el anexo de la Directiva 1999/70,

debe interpretarse en el sentido de que,

a falta de medidas adecuadas en el Derecho nacional para prevenir y, en su caso, sancionar, con arreglo a esta cláusula 5, los abusos derivados de la utilización sucesiva de contratos temporales, incluidos los contratos indefinidos no fijos prorrogados sucesivamente, la conversión de esos contratos temporales en contratos fijos puede constituir tal medida. Corresponde, en su caso, al tribunal nacional modificar la jurisprudencia nacional consolidada si esta se basa en una interpretación de las disposiciones nacionales, incluso constitucionales, incompatible con los objetivos de la Directiva 1999/70 y, en particular, de dicha cláusula 5.

Xuereb

Kumin

Ziemele

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 22 de febrero de 2024.

El Secretario

El Presidente de Sala en  
funciones

A. Calot Escobar

P. G. Xuereb