

СЪД НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ
TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA
SOUDNÍ DVŮR EVROPSKÉ UNIE
DEN EUROPÆISKE UNIONS DOMSTOL
GERICHTSHOF DER EUROPÄISCHEN UNION
EUROOPA LIIDU KOHUS
ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ
COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION
COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE
CÚIRT BHREITHIÚNAIS AN AONTAIS EORPAIGH
SUD EUROPSKE UNIE
CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA



EIROPAS SAVIENĪBAS TIESA
EUROPOS SĄJUNGOS TEISINGUMO TEISMAS
AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA
IL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA TAL-UNJONI EWROPEA
HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE UNIE
TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA
CURTEA DE JUSTIȚIE A UNIUNII EUROPENE
SÚDNY DVOR EURÓPSKEJ ÚNIE
SODIŠČE EVROPSKE UNIJE
EUROOPAN UNIONIN TUOMIOISTUIN
EUROPEISKA UNIONENS DOMSTOL

CONCLUSIONES DE LA ABOGADA GENERAL
SRA. JULIANE KOKOTT
presentadas el 17 de octubre de 2019 ¹

Asuntos acumulados C-103/18 y C-429/18

Domingo Sánchez Ruiz
contra
Comunidad de Madrid (Servicio Madrileño de Salud) (C-103/18)
y
Berta Fernández Álvarez,
BMM,
TGV,
Natalia Fernández Olmos,
María Claudia Téllez Barragán
contra
Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid (C-429/18)

(Peticiónes de decisión prejudicial planteadas por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 8 y el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 14 de Madrid)

«Procedimiento prejudicial — Política social — Directiva 1999/70/CE — Acuerdo Marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el Trabajo de Duración Determinada — Cláusula 5 — Nombramientos temporales sucesivos en el ámbito de la sanidad pública — Abuso — Concepto de necesidades permanentes y estables — Medidas de sanción del uso abusivo de nombramientos temporales —

¹ Lengua original: alemán.

Transformación en una relación de servicio estatutaria fija — Facultades del juez nacional»

I. Introducción

1. Los dos asuntos acumulados tienen su origen en sendas peticiones de decisión prejudicial presentadas, respectivamente, por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 8 y el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 14 de Madrid, que a su vez conectan con la petición de decisión prejudicial presentada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 4 de Madrid en el asunto C-16/15.²

2. En ambas peticiones de decisión prejudicial, los juzgados remitentes critican claramente el manifiesto uso prolongado y frecuente de nombramientos temporales para cubrir las necesidades de personal del servicio público de Salud de la Comunidad de Madrid. Estos juzgados se dirigen al Tribunal de Justicia con un total de 16 cuestiones prejudiciales para que se dilucide qué facultades tienen para sancionar los eventuales abusos derivados de la utilización sucesiva de nombramientos temporales con arreglo a la cláusula 5 del Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada, de 18 de marzo de 1999 (en lo sucesivo, «Acuerdo Marco»).

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

3. El marco jurídico del Derecho de la Unión aplicable en estos asuntos lo constituye la Directiva 1999/70. Como indica su artículo 1, esta Directiva tiene por objeto aplicar el Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada, celebrado el 18 de marzo de 1999 entre tres organizaciones interprofesionales de carácter general (UNICE, CEEP y CES), que figura en su anexo.

4. La cláusula 1 del Acuerdo Marco establece:

«El objeto del presente Acuerdo marco es:

- a) mejorar la calidad del trabajo de duración determinada garantizando el respeto al principio de no discriminación;
- b) establecer un marco para evitar los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada.»

² Sentencia de 14 de septiembre de 2016, Pérez López (C-16/15, EU:C:2016:679).

³ El Acuerdo Marco se encuentra 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).

5. La cláusula 5 («Medidas destinadas a evitar la utilización abusiva») del Acuerdo Marco establece:

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

- a) razones objetivas que justifiquen la renovación de tales contratos o relaciones laborales;
- b) la duración máxima total de los sucesivos contratos de trabajo o relaciones laborales de duración determinada;
- c) el número de renovaciones de tales contratos o relaciones laborales.

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

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

B. Derecho español

6. El artículo 9 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud ⁴ (en lo sucesivo, «Estatuto Marco»), permite a los servicios públicos de salud el nombramiento de personal estatutario temporal por razones de necesidad, de urgencia o para el desarrollo de programas de carácter temporal, coyuntural o extraordinario.

7. Los nombramientos del personal estatutario temporal podrán ser de interinidad, de carácter eventual o de sustitución. Los distintos requisitos para el nombramiento de esos tres tipos de personal estatutario temporal se encuentran regulados en el artículo 9, apartados 2 a 4, del Estatuto Marco del siguiente modo:

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

⁴ BOE n.º 301, de 17 de diciembre de 2003, p. 44742.

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

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

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

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

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

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

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

8. El artículo 10 de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, cuyo texto refundido fue aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (en lo sucesivo, «Estatuto Básico»), ⁵ establece lo siguiente en relación con la ocupación de plazas por funcionarios interinos:

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

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

⁵ BOE n.º 261, de 31 de octubre de 2015.

[...]»

Las plazas vacantes que se cubran con arreglo a dicha disposición deberán incluirse, conforme al artículo 10, apartado 4, del Estatuto Básico, en la oferta de empleo público correspondiente al ejercicio en que se produce el nombramiento o en la siguiente. Para la ejecución de la oferta de empleo público deberán organizarse procesos selectivos cuando las necesidades de personal no puedan cubrirse mediante algún otro instrumento comparable. El artículo 70, apartado 1, del Estatuto Básico establece para dicha ejecución un plazo improrrogable de tres años, dentro del cual deberá publicarse la convocatoria de los procesos selectivos que sean, en su caso, necesarios.

9. La disposición transitoria cuarta del Estatuto Básico establece la posibilidad de organizar procesos selectivos abiertos para la cobertura permanente de puestos que se encuentren desempeñados interina o temporalmente. En este contexto podrán valorarse, entre otros méritos, el tiempo de servicios prestados en las administraciones públicas y la experiencia en los puestos de trabajo objeto de la convocatoria.

III. Hechos de los litigios principales y cuestiones prejudiciales

A. Asunto C-103/18

10. El 2 de noviembre de 1999, el Sr. Domingo Sánchez Ruiz fue nombrado personal estatutario temporal interino por el Servicio Madrileño de Salud (SERMAS) de la Comunidad de Madrid, donde trabajaba como informático dentro de la categoría «Grupo Técnico de la Función Administrativa».

11. Debido a la supresión de esa categoría profesional como consecuencia de una reforma legal, la relación de servicio finalizó el 28 de diciembre de 2011. Ese mismo día recibió un nuevo nombramiento como personal estatutario temporal interino y siguió trabajando en el mismo puesto. Con este nuevo nombramiento el Sr. Sánchez Ruiz fue incluido en la nueva categoría «personal estatutario del ámbito de las tecnologías de la información y las comunicaciones».

12. Según el juzgado remitente, el Sr. Sánchez Ruiz no participó en las pruebas selectivas (concurso-oposición) convocadas el 27 de mayo de 2015 en el ámbito de su categoría para el acceso a la condición de personal estatutario fijo —la única convocatoria de proceso selectivo en su especialidad que se produce desde el año 1999—. Tampoco recurrió la convocatoria.

13. En el momento de la presentación de la petición de decisión prejudicial el Sr. Sánchez Ruiz seguía empleado sobre la base anteriormente descrita. En ningún momento impugnó su cese ni su nuevo nombramiento de 28 de diciembre de 2011.

14. El 21 de diciembre de 2016, el Sr. Sánchez Ruiz solicitó a la Comunidad de Madrid que se le reconociera la condición de empleado público fijo o de personal

estatutario equiparable al fijo. En este contexto se entiende por personal estatutario fijo de los servicios públicos de salud los empleados públicos que prestan servicios de modo indefinido y permanente. Esta categoría debe distinguirse de los empleados públicos que prestan sus servicios de modo indefinido, pero no permanente, que no tienen derecho a seguir empleados cuando la plaza que ocupan se amortiza o es cubierta de modo permanente.⁶ El viceconsejero de Sanidad desestimó su solicitud. A continuación, el Sr. Sánchez Ruiz interpuso recurso ante el juzgado remitente.

15. En estas circunstancias, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 8 de Madrid decidió suspender el procedimiento y plantear las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) Una situación como la que se describe en el presente supuesto (en que el empleador público incumple los límites temporales que la norma le exige y con ello permite la sucesión de contratos temporales, o mantiene la temporalidad modificando el tipo de nombramiento de eventual a interino o de sustitución) ¿puede entenderse como una utilización sucesiva de nombramientos abusiva y por tanto considerarse situación descrita en la cláusula 5.^a del Acuerdo Marco anexo a la Directiva [1999/70]?
- 2) ¿Lo dispuesto en el Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada, que figura en el anexo a la Directiva 1999/70, en relación con el principio de efectividad, debe interpretarse en el sentido de que se opone a normas procesales nacionales que [...] exigen al trabajador en régimen de temporalidad una conducta activa de impugnación o recurso (de todos los sucesivos nombramientos y ceses) para con ello y solo así estar amparado por la Directiva Comunitaria, y reclamar los derechos que le confiere el ordenamiento jurídico de la Unión?
- 3) En la consideración de que en el sector público y en el ejercicio de servicios esenciales, la necesidad de cubrir vacantes, enfermedades, vacaciones[...] en esencia es “permanente”, y haciéndose necesario delimitar el concepto de “causa objetiva”, que justificaría la contratación temporal:
 - a) ¿Se puede entender que sería contraria a la Directiva [1999/70] (cláusula 5.^a, 1, a), y por tanto no existir causa objetiva cuando el trabajador temporal encadena, sin solución de continuidad, sucesivos contratos de interinidad, trabajando todos o casi todos los días del año, con nombramientos/llamamientos consecutivos y sucesivos, que se dilatan, con plena estabilidad, en el transcurso de los años, eso sí, siempre cumpliéndose la causa para la que fue llamado?
 - b) ¿Se debe entender por necesidad permanente y no temporal y por tanto no amparada como “razón objetiva” contenida en la cláusula 5.^a, 1, a),

⁶ A este respecto, véanse los puntos 74 y siguientes.

partiendo tanto de los parámetros descritos, es decir, de la existencia de innumerables nombramientos y llamamientos que se dilatan durante años, como de la existencia de defecto estructural, defecto que se plasmaría en el porcentaje de interinidad en el sector de que se trate, o/y [en] que estas necesidades siempre y como norma se cubren con trabajadores temporales, convirtiéndose de forma estable en pieza esencial en el desenvolvimiento del servicio público?

- c) [¿]O podemos entender que en esencia solo debemos, para fijar cuál es el límite consentido de temporalidad, acudir a la literalidad de la norma que ampara el uso de estos trabajadores temporales, cuando dice que podrán nombrarse por razones de necesidad, de urgencia o para el desarrollo de programas de carácter temporal, coyuntural o extraordinario, en definitiva, su uso, para que se entienda causa objetiva, debe responder a estas circunstancias de excepcionalidad, dejando de serlo y por tanto existiendo abuso cuando su uso deja de ser puntual, ocasional o circunstancial[?]
- 4) ¿Es conforme con el Acuerdo Marco anexo a la Directiva [1999/70] entender como causa objetiva para la contratación y renovación sucesiva de los informáticos estatutarios temporales, razones de necesidad, de urgencia [o] para el desarrollo de programas de carácter temporal, coyuntural o extraordinario, cuando estos empleados públicos desempeñan de forma permanente y estable funciones ordinarias propias de los empleados estatutarios fijos, sin que la Administración empleadora establezca límites máximos en estos nombramientos, ni cumpla las obligaciones legales para proveer estas plazas y estas necesidades con funcionarios fijos, ni se establezca ninguna medida equivalente para prevenir y evitar el abuso en la relación temporal sucesiva, perpetuándose los servicios prestados por los empleados informáticos estatutarios temporales por plazos, en el supuesto presente de 17 años de servicios continuados?
- 5) ¿Lo dispuesto en el Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada, que figura en el anexo a la Directiva 1999/70, y la interpretación que de la misma realiza el TJUE, es compatible con la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo, en cuanto fija sin atender a más parámetros la existencia de causa objetiva en el respeto a la causa de nombramiento, en el propio límite temporal del mismo, o determina la imposibilidad de término de comparación con el funcionario de carrera, atendiendo al diferente régimen jurídico, sistema de acceso, o la propia permanencia en las funciones de los funcionarios de carrera y temporales en los interinos?
- 6) Constatado por el juez nacional el abuso en la contratación sucesiva del empleado público estatutario temporal interino al servicio de SERMAS, que es destinado a cubrir necesidades permanentes y estructurales de la prestación de servicios de los empleados estatutarios fijos, al no existir medida efectiva alguna en el ordenamiento jurídico interno para sancionar tal abuso y eliminar

las consecuencias de la infracción de la norma comunitaria, ¿la cláusula 5 del Acuerdo Marco anexo a la Directiva [1999/70] debe ser interpretada en el sentido de que obliga al juez nacional a adoptar medidas efectivas y disuasorias que garanticen el efecto útil del Acuerdo Marco y, por lo tanto, a sancionar dicho abuso y eliminar las consecuencias de la infracción de dicha norma europea, dejando inaplicada la norma interna que lo impida?

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

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

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

- 9) ¿Los jueces nacionales, como jueces europeos que deben garantizar el pleno efecto del Derecho de la Unión en los Estados miembros, pueden y deben exigir, y condenar a la autoridad administrativa interna de los Estados miembros a que —dentro de sus competencias respectivas— adopten las disposiciones pertinentes para eliminar las normas internas incompatibles con el Derecho de la Unión, en general, y con la Directiva [1999/70], y su Acuerdo Marco, en particular?»

B. Asunto C-429/18

16. Los demandantes en el litigio principal del asunto C-429/18 forman parte del personal estatutario temporal interino y prestan servicios como odontólogos en diversos centros de salud de la Comunidad de Madrid dependientes del Servicio Madrileño de Salud (SERMAS).

17. Conforme a las indicaciones del juzgado remitente, los demandantes han prestado sus servicios durante muchos años,⁷ en parte en el mismo puesto de trabajo, si bien sobre distintas bases jurídicas, como personal estatutario temporal de carácter interino, eventual o de sustitución. Finalmente, todos los demandantes fueron nombrados personal estatutario temporal interino.

18. Durante todo el período de prestación de servicios, los demandantes han desempeñado, de forma constante y continuada, idénticas funciones que las del personal estatutario fijo. Los demandantes no recurrieron los sucesivos nombramientos y ceses.

19. El 22 de julio de 2016, los interesados solicitaron a la Comunidad de Madrid que se les reconociera la condición de empleado público fijo o de personal estatutario equiparable al fijo. Su solicitud fue desestimada.

20. A continuación, presentaron recurso ante el juzgado remitente mediante el que solicitan que se les aplique la Directiva 1999/70, en relación con el Acuerdo Marco, se declare que todas las discriminaciones existentes frente al personal estatutario fijo son contrarias a la Directiva, se supriman esas discriminaciones y se les reconozca su condición de empleados públicos fijos o de personal estatutario equiparable al fijo.

21. Para justificar su recurso alegan, en esencia, que las plazas que ocupan no fueron incluidas en la oferta de empleo público del año del nombramiento o del año siguiente para ser cubiertas por odontólogos especialistas estatutarios fijos ni se ejecutó la oferta de empleo público o un instrumento similar en el plazo improrrogable de tres años que exige la normativa nacional.

⁷ Los demandantes comenzaron a prestar sus servicios en 1993, 2003, 2005 y 2007. Seguían prestando sus servicios sobre la base de sucesivos nombramientos, en un caso tras 226 nuevos nombramientos, en el momento de la presentación del recurso.

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

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

y por ello no es conforme con el Acuerdo Marco para prevenir la utilización abusiva de los contratos de trabajo de duración determinada al no cumplirse el artículo 2, párrafo primero, de la Directiva 1999/70 en cuanto no garantiza por el Estado español los resultados fijados en la misma?

Ante esta situación se hace necesario reiterar en este supuesto que se describe las siguientes preguntas, contenidas en la cuestión prejudicial planteada en fecha 30 de enero de 2018, en Procedimiento Abreviado 193/2017 en el [Juzgado de lo Contencioso-Administrativo] n.º 8 de Madrid [asunto C-103/18]:

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

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

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

- 6) En el caso de abuso en la relación temporal sucesiva, la conversión de la relación estatutaria temporal interina en una relación indefinida o fija, ¿puede entenderse que la misma solo cumple con los objetivos de la Directiva [1999/70] y su Acuerdo Marco cuando al empleado estatutario temporal que ha sufrido el abuso goza de las mismas e idénticas condiciones de trabajo con respecto al personal estatutario fijo (en materia de protección social,

promoción profesional, provisión de vacantes, formación profesional, excedencias, situaciones administrativas, licencias y permisos, derechos pasivos, y cese en los puestos de trabajo, así [como] participación en los concursos convocados para la provisión de vacantes y la promoción profesional) bajo los principios de permanencia e inamovilidad, con todos los derechos y obligaciones inherentes, en régimen de igualdad con el personal estatutario fijo?

- 7) Atendiendo, en su caso, a la existencia de abuso en la contratación temporal dirigida a satisfacer necesidades permanentes sin que exista causa objetiva, contratación ajena a la urgente y perentoria necesidad que la justifica sin que exista sanción o límites efectivos en nuestro Derecho nacional, ¿sería acorde con los objetivos perseguidos por la Directiva [1999/70], como medida para prevenir el abuso y eliminar la consecuencia de la infracción del Derecho de la Unión, en caso de que el empleador no dé fijeza al trabajador, una indemnización, equiparable a la de despido improcedente, y que esta indemnización sirviera como sanción adecuada, proporcional, eficaz y disuasoria?»

23. Mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 23 de enero de 2019 se acumularon ambos asuntos a efectos de la fase oral y de la sentencia. Los demandantes en los litigios principales, la Comunidad de Madrid, el Gobierno español y la Comisión Europea presentaron observaciones escritas y participaron en la vista de 15 de mayo de 2019.

IV. Apreciación jurídica

A. Observaciones preliminares y desarrollo del procedimiento

24. En los litigios principales, los demandantes fundamentan principalmente su pretensión de que se les reconozca una relación de servicio fija en el supuesto uso abusivo de relaciones de servicio temporales y en las discriminaciones que de estas se derivan en relación con el personal estatutario fijo. Según los demandantes, el alto índice de personal temporal en los servicios de salud de que se trata, la larga duración, en ciertos casos, de las correspondientes relaciones de servicio y la falta de convocatoria, o por lo menos la infrecuente convocatoria, de procesos selectivos para cubrir de modo permanente las plazas vacantes reflejan el abuso alegado.

25. El Tribunal de Justicia ya se ha ocupado en diversas ocasiones de la cuestión del uso de relaciones de servicio temporales en el sector público de los Estados miembros. Concretamente, las circunstancias específicas del servicio público de salud de la Comunidad de Madrid objeto de controversia ya fueron abordadas en el asunto C-16/15. Los juzgados remitentes siguen albergando serias dudas sobre el cumplimiento, en dicho servicio público, de las exigencias del Derecho de la Unión derivadas de la cláusula 5 del Acuerdo Marco, por lo que han considerado necesario dirigirse de nuevo al Tribunal de Justicia.

26. Como es sabido, la cláusula 5 del Acuerdo Marco tiene por objeto alcanzar uno de los objetivos perseguidos por este, en concreto imponer límites a la utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada, que se considera fuente potencial de abusos en perjuicio de los trabajadores. Con este fin, dicha cláusula establece una serie de disposiciones protectoras mínimas para evitar la precarización de la situación de los asalariados.⁸

27. Por un lado, la cláusula 5, apartado 1, del Acuerdo Marco obliga a los Estados miembros a adoptar por lo menos una de las medidas que en ella se enumeran, si su Derecho interno no contiene medidas legales equivalentes, a fin de prevenir el uso abusivo de contratos o relaciones laborales de duración determinada sucesivos.⁹ Las tres medidas indicadas en dicha disposición se refieren a las razones objetivas que justifiquen la renovación de tales contratos o relaciones laborales, la duración máxima total de los sucesivos contratos de trabajo o relaciones laborales de duración determinada y el número de renovaciones de tales contratos o relaciones laborales.

28. Por otro lado, cuando, a pesar de tales medidas, se haya producido una utilización abusiva de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada, corresponderá a las autoridades nacionales velar por la eficacia práctica del Acuerdo Marco mediante la adopción de medidas que garanticen una sanción adecuada de ese abuso y la eliminación de las consecuencias de la infracción del Derecho de la Unión.¹⁰

29. El examen de las cuestiones prejudiciales se basará en esos dos aspectos del contenido normativo de la cláusula 5 del Acuerdo Marco.

30. En el asunto C-103/18, el Tribunal de Justicia deberá dilucidar con carácter previo, en el marco de la primera cuestión prejudicial, con arreglo a qué requisitos debe aplicarse la cláusula 5 del Acuerdo Marco a la continuación de relaciones de servicio temporales en el sector público hasta la cobertura permanente de las plazas (a este respecto, véase el punto B posterior).

31. Mediante las demás cuestiones prejudiciales de ambos asuntos, que se solapan parcialmente,¹¹ deberá aclararse, en esencia, si el Derecho español contempla medidas adecuadas para evitar el abuso, en el sentido de la cláusula 5, apartado 1, del Acuerdo Marco, y sanciones para el caso de abuso que satisfagan

⁸ Sentencia de 14 de septiembre de 2016, Pérez López (C-16/15, EU:C:2016:679), apartado 26 y jurisprudencia citada.

⁹ Sentencia de 8 de mayo de 2019, Rossato y Conservatorio di Musica F.A. Bonporti (C-494/17, EU:C:2019:387), apartado 24.

¹⁰ Véase la reciente sentencia de 8 de mayo de 2019, Rossato y Conservatorio di Musica F.A. Bonporti (C-494/17, EU:C:2019:387), apartados 27 y 28.

¹¹ Las cuestiones prejudiciales quinta y sexta del asunto C-429/18 se corresponden con las cuestiones prejudiciales sexta y séptima del asunto C-103/18.

las exigencias derivadas del Derecho de la Unión recordadas anteriormente. En este contexto, deben valorarse, en un primer momento, las razones objetivas, a que se refiere la cláusula 5, apartado 1, letra a), del Acuerdo Marco, que justifican la renovación de relaciones de servicio temporales ¹² (a este respecto, véase el punto C posterior). Para el caso de que se estime, sobre la base de las circunstancias del caso concreto, que se ha producido un abuso como consecuencia de la utilización sucesiva de relaciones de servicio temporales, se formulan cuestiones acerca de las medidas exigidas por el Derecho de la Unión para sancionar tal abuso ¹³ (a este respecto, véase el punto D posterior). Finalmente, deberán abordarse las cuestiones relativas a la tutela judicial del personal afectado ¹⁴ (a este respecto, véase el punto E posterior).

B. Sobre la aplicabilidad de la cláusula 5 del Acuerdo Marco (primera cuestión prejudicial en el asunto C-103/18)

32. Mediante la primera cuestión prejudicial en el asunto C-103/18 se pretende que se dilucide si es aplicable la cláusula 5 del Acuerdo Marco.

33. Las partes del litigio principal no discuten que el demandante llevaba trabajando para la demandada más de 17 años como personal temporal interino. En cambio, discrepan acerca de si el trabajo del demandante se basaba en *sucesivos* nombramientos o relaciones de servicio.

34. De esta cuestión depende la aplicabilidad de la cláusula 5 del Acuerdo Marco, dado que esta disposición prevé medidas para evitar el uso abusivo de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada. La importancia de este extremo se destaca en la cláusula 1, letra b), del Acuerdo Marco, conforme a la cual el objeto de este Acuerdo es «establecer un marco para evitar los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada».

35. Por consiguiente, mediante su primera cuestión prejudicial, el juzgado remitente desea, en esencia, que se dilucide si la cláusula 5 del Acuerdo Marco también es aplicable cuando un empleado público temporal preste servicios durante muchos años sobre la base, formalmente, de un *único* nombramiento o relación de servicio, pero continúe desempeñando sus funciones al no haberse cubierto de modo permanente la plaza vacante ni haberse puesto fin, en consecuencia, al nombramiento o relación de servicio temporal porque el empleador público ha omitido llevar a cabo la selección de personal estatutario fijo. Esta cuestión debe

¹² Cuestiones prejudiciales tercera a quinta en el asunto C-103/18 y primera cuestión prejudicial en el asunto C-429/18.

¹³ Cuestiones prejudiciales sexta a novena en el asunto C-103/18 y segunda a séptima en el asunto C-429/18.

¹⁴ Cuestiones prejudiciales segunda y octava en el asunto C-103/18.

distinguirse de la cuestión, posterior, de si dicha omisión puede constituir una utilización abusiva de sucesivos nombramientos o relaciones de servicio.¹⁵

36. En principio, la cláusula 5, apartado 2, letra a), del Acuerdo Marco atribuye a los Estados miembros la facultad de determinar en qué condiciones los contratos de trabajo o las relaciones laborales de duración determinada se considerarán «sucesivos». Para interpretar tales normas nacionales también son exclusivamente competentes los órganos jurisdiccionales nacionales.¹⁶

37. No obstante, el margen de apreciación atribuido de este modo a los Estados miembros está limitado por la exigencia de no poner en peligro el objetivo o la eficacia práctica del Acuerdo Marco. En particular, las autoridades nacionales no deben hacer uso de este margen de apreciación de tal modo que se llegue a una situación que pueda dar lugar a abusos, lo que sería contrario al mencionado objetivo.¹⁷

38. En relación con la determinación del ámbito material de aplicación del Acuerdo Marco, esa limitación de la autonomía normativa de los Estados miembros adquiere especial relevancia. La protección perseguida por la cláusula 5 del Acuerdo Marco frente a la precarización de la situación de los trabajadores quedaría vacía de contenido si el legislador nacional tuviera la posibilidad de excluir sin más del ámbito de aplicación del Acuerdo Marco ciertas relaciones laborales de larga duración, que formalmente son temporales, declarando, por ejemplo, que, a pesar de sus eventuales modificaciones, constituyen una relación laboral unitaria o configurando desde un inicio estas relaciones laborales, ciertamente temporales, como relaciones laborales por tiempo indefinido hasta la ocupación permanente de la plaza en un momento indeterminado.

39. Las circunstancias del litigio principal ponen de manifiesto este riesgo. Por un lado, la autoridad demandada rebate que sea aplicable la cláusula 5 del Acuerdo Marco, indicando que el interesado trabaja sobre la base de un único nombramiento, a pesar de que, según la descripción de los hechos realizada por el juzgado remitente, el cese en la primera relación de servicio fue inmediatamente seguido de un segundo nombramiento del interesado. Además, la autoridad demandada alegó ante el juzgado remitente que también mantendría la misma calificación jurídica si en el marco de una relación de servicio únicamente se modificara el tipo de relación —siempre temporal— pasando de personal eventual a interino o a personal de sustitución. Por otro lado, de la normativa nacional aplicable se desprende que el personal interino solo desempeña la plaza hasta que esta se amortice o se cubra de

¹⁵ En la medida en que la cláusula 5 del Acuerdo marco pueda aplicarse en las circunstancias del asunto principal, esta cuestión se examinará a continuación en el punto C.

¹⁶ Véase la reciente sentencia de 21 de noviembre de 2018, de Diego Porras (C-619/17, EU:C:2018:936), apartado 80.

¹⁷ Sentencia de 4 de julio de 2006, Adeneler y otros (C-212/04, EU:C:2006:443), apartado 82.

modo permanente.¹⁸ Sin embargo, de este modo, el incumplimiento de las exigencias legales relativas a la cobertura de plazas vacantes¹⁹ no produce consecuencias jurídicas visibles. Por tanto, conforme a las normas nacionales de que se trata, puede suceder que un empleado público que haya sido nombrado como personal estatutario temporal de carácter interino, incluso sin que se renueve formalmente su relación de servicio,²⁰ siga empleado por tiempo indefinido, si bien no de modo permanente, porque el empleador público, infringiendo la normas legales, no ha celebrado los procesos selectivos necesarios para cubrir las plazas vacantes con carácter permanente.

40. Con arreglo a su obligación de interpretación conforme de la normativa nacional,²¹ los órganos jurisdiccionales nacionales deben velar por que se valore si existen relaciones de servicio sucesivas, como requisito previo a la aplicación de la cláusula 5 del Acuerdo Marco, teniendo debidamente en cuenta la finalidad de dicha disposición.

41. Por tanto, debe rechazarse un enfoque puramente formalista que solo contemple la finalización y la subsiguiente creación de una nueva relación jurídica desde un punto de vista formal para admitir que existen diversos contratos o relaciones laborales sucesivos.

42. Más bien debe considerarse que existen contratos o relaciones laborales sucesivos cuando el régimen de empleo controvertido experimenta una modificación en su contenido, que, en contra de la finalidad de la cláusula 5 del Acuerdo Marco, expone al trabajador afectado a una mayor inseguridad. Así sucede, en particular, cuando la modificación de que se trate tenga por objeto el período de duración del contrato o de la relación laboral, las condiciones para su finalización o las expectativas de lograr un puesto fijo aparejadas al tipo de puesto en cuestión. En el presente asunto, podría estar en tela de juicio particularmente la expectativa de obtener un puesto fijo.

43. En este contexto, de los autos a disposición del Tribunal de Justicia se desprende que el acceso a una relación de servicio fija en los servicios públicos de salud solo es posible, también para el personal que ha trabajado de modo temporal durante muchos años, cuando se ha superado un proceso de selección consistente

¹⁸ Artículo 9, apartado 2, del Estatuto Marco.

¹⁹ Artículo 70 del Estatuto Básico.

²⁰ En el asunto C-760/18, el Tribunal de Justicia debe dilucidar, en particular, si una disposición del Derecho nacional puede excluir la existencia de contratos sucesivos de duración determinada en caso de una prórroga automática del contrato.

²¹ Véase, en particular, la sentencia de 4 de julio de 2006, Adeneler y otros (C-212/04, EU:C:2006:443), apartados 108 y 109.

en un concurso-oposición.²² No obstante, como confirmó en la vista el representante de la Comunidad de Madrid, en dichos procesos de selección solo pueden participar determinadas categorías de personal. De los autos no se desprende si, además, es exigible un período de servicio mínimo en cada categoría de personal a efectos de la participación en los procesos de selección. Por tanto, corresponde al juzgado remitente examinar si el correspondiente régimen de empleo ha experimentado una modificación relevante que equivalga al recurso a un nuevo nombramiento o relación de servicio.²³

44. Por otro lado, la cláusula 5 del Acuerdo Marco también debe aplicarse al mantenimiento de un único nombramiento o relación de servicio temporal cuando su continuación por tiempo indefinido se debe a que no se han cumplido las exigencias legales relativas a la cobertura de plazas vacantes. En efecto, el incumplimiento de las mencionadas exigencias legales conduce de hecho a una modificación de la duración de la relación de servicio debido a que esta continúa por tiempo indefinido. En el litigio principal esto se pone de manifiesto en la circunstancia de que la posibilidad legal de seguir empleando a personal interino hasta que se cubran con carácter permanente las correspondientes plazas vacantes entraña seguir empleando por tiempo indefinido a personal nombrado de modo temporal cuando, por lo demás, no se garantiza la debida organización de procesos de selección dentro de unos plazos vinculantes. Mediante una interpretación conforme de las normas nacionales pertinentes, el juzgado remitente deberá establecer si debe considerarse que existen nombramientos o relaciones de servicio sucesivos desde el momento en que vence el plazo establecido por el Derecho nacional para la convocatoria o para la amortización de la plaza de que se trate.

45. Con arreglo a todo lo anterior, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la primera cuestión prejudicial en el asunto C-103/18 del siguiente modo: «Al apreciar, conforme al Derecho nacional, si existen sucesivos nombramientos o relaciones de servicio, como requisito para la aplicación de la cláusula 5 del Acuerdo Marco, el elemento determinante, teniendo en cuenta los objetivos perseguidos por dicha disposición, es si el régimen de empleo ha experimentado durante el período de tiempo de que se trate una modificación en su contenido que tenga por objeto el período de duración del nombramiento o relación de servicio, las condiciones para su finalización o la posibilidad de participar en un proceso

²² Véase, a este respecto, la disposición transitoria cuarta del Estatuto Básico, mencionada en el punto 9 de estas conclusiones, así como los artículos 61, 62 y 70 del Estatuto Básico y los artículos 20 y 31 del Estatuto Marco.

²³ Una modificación del tipo de nombramiento —no pertinente en el asunto C-103/18— durante el período de empleo tampoco podría oponerse a la consideración de la existencia de relaciones de servicio sucesivas, dado que, en todo caso, dicha modificación supondría un cambio de las condiciones jurídicas esenciales que delimitan la relación de servicio, entre las que se encuentran en particular los diversos motivos de cese establecidos en el artículo 9, apartados 2 y 3, del Estatuto Marco.

selectivo de personal estatutario fijo, de modo que el empleado temporal afectado se vea expuesto a una mayor inseguridad».

C. Sobre el uso abusivo de relaciones de servicio temporales sucesivas (cuestiones prejudiciales tercera a quinta en el asunto C-103/18 y primera cuestión prejudicial en el asunto C-429/18)

46. Mediante las cuestiones prejudiciales tercera a quinta en el asunto C-103/18 y la primera cuestión prejudicial en el asunto C-429/18, los juzgados remitentes también desean saber si el uso de sucesivas relaciones de servicio temporales que deben juzgar ha de considerarse abusivo.

47. Estas cuestiones prejudiciales conectan con las consideraciones efectuadas por el Tribunal de Justicia en la sentencia Pérez López ²⁴ sobre la interpretación del concepto de «razón objetiva» utilizado en la cláusula 5, apartado 1, letra a), del Acuerdo Marco. En dicha sentencia se discutía fundamentalmente si el requisito de que exista una «razón objetiva» para el uso de relaciones de servicio temporales sucesivas se cumple simplemente cuando una norma nacional, como el artículo 9 del Estatuto Marco, también aplicable en los presentes asuntos, vincula el nombramiento y la continuación en el empleo del personal temporal al cumplimiento de ciertos fines.

48. En este contexto, el Tribunal de Justicia declaró que «la norma nacional controvertida en el litigio principal no establece una autorización general y abstracta para utilizar sucesivos contratos de trabajo de duración determinada, sino que limita la celebración de tales contratos, en esencia, a los efectos de satisfacer necesidades provisionales». ²⁵ Refiriéndose a las necesidades especiales de la sanidad pública y a su importancia, el Tribunal de Justicia confirmó a continuación que la sustitución temporal de trabajadores, como está prevista en el artículo 9, apartado 3, del Estatuto Marco como motivo para el nombramiento de personal temporal eventual, constituye una razón objetiva en el sentido de la cláusula 5, apartado 1, letra a), del Acuerdo Marco, que justifica, en ciertas circunstancias, tanto la duración determinada de los contratos concluidos con el personal sustituto como la renovación de esos contratos en función de nuevas necesidades. ²⁶

49. Con una fundamentación similar, el Tribunal de Justicia también ha reconocido que una normativa nacional que permite renovar sucesivos contratos de trabajo de duración determinada con la finalidad de cubrir plazas vacantes en

²⁴ Sentencia de 14 de septiembre de 2016, Pérez López (C-16/15, EU:C:2016:679), apartados 37 y ss.

²⁵ Sentencia de 14 de septiembre de 2016, Pérez López (C-16/15, EU:C:2016:679), apartado 43.

²⁶ Sentencia de 14 de septiembre de 2016, Pérez López (C-16/15, EU:C:2016:679), apartado 45.

escuelas públicas hasta la conclusión de los procesos de selección puede estar justificada por una razón objetiva.²⁷

50. En cambio, no existe tal justificación cuando del examen del caso concreto se desprende que la renovación de los contratos de trabajo o relaciones laborales sucesivos no se utiliza, de hecho, para atender necesidades provisionales, sino más bien para cubrir necesidades permanentes y duraderas del empleador en materia de personal.²⁸ Así sucede, en particular, cuando una normativa nacional, desde un punto de vista formal, solo permite la renovación de contratos de trabajo o relaciones laborales sucesivos por un período de tiempo determinado, que termina con la finalización de los procesos de selección, pero en la práctica no garantiza que se limite el número de sustituciones realizadas por un mismo trabajador para cubrir la misma plaza vacante ni que exista un plazo vinculante para la organización y finalización de los procesos selectivos.²⁹

51. Pues bien, el artículo 9 del Estatuto Marco constituye precisamente una normativa de este tipo. De aquí se deriva directamente la respuesta a las cuestiones prejudiciales tercera y cuarta en el asunto C-103/18 y a la primera cuestión prejudicial en el asunto C-429/18. Estas cuestiones prejudiciales muestran que, mediante las relaciones de servicio temporales objeto de litigio, se pretende claramente cubrir una necesidad de personal permanente y duradera. Los juzgados remitentes se basan en este contexto en circunstancias concretas como el empleo prolongado e ininterrumpido del personal afectado, el cumplimiento (meramente) formal de los motivos de nombramiento exigidos con arreglo a la normativa nacional pertinente, sin que se garantice que se lleven a cabo de modo regular procesos de selección, y el alto porcentaje de personal temporal en los servicios de que se trata.

52. En consecuencia, la cláusula 5, apartado 1, letra a), del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que se opone a la aplicación de una normativa nacional, como la controvertida en los litigios principales, conforme a la cual la renovación de nombramientos temporales sucesivos en la sanidad pública se considera justificada por «razones objetivas», a efectos de la citada disposición, por el hecho de que los nombramientos se basen en normas que permiten su renovación con el fin de garantizar la prestación de determinados servicios de naturaleza temporal, coyuntural o extraordinaria, aunque, en realidad, la necesidad de personal sea permanente y duradera y no exista una garantía de que la autoridad de que se trate cumple sus obligaciones legales para atender esa necesidad y para que se

²⁷ Sentencia de 26 de noviembre de 2014, Mascolo y otros (C-22/13, C-61/13 a C-63/13 y C-418/13, EU:C:2014:2401), apartados 99 y 101 y jurisprudencia citada.

²⁸ Sentencia de 14 de septiembre de 2016, Pérez López (C-16/15, EU:C:2016:679), apartado 49 y jurisprudencia citada.

²⁹ Sentencia de 26 de noviembre de 2014, Mascolo y otros (C-22/13, C-61/13 a C-63/13 y C-418/13, EU:C:2014:2401), apartados 108 y 109.

ocupen de modo permanente esas plazas, o adopta medidas equivalentes para prevenir y evitar el uso abusivo de sucesivos nombramientos temporales.

53. Por lo que se refiere a la primera parte de la quinta cuestión prejudicial en el asunto C-103/18, debe dejarse claro que, en todo caso, para considerar que existe una razón objetiva, no basta con que se hayan respetado los motivos que prevé la normativa nacional³⁰ para el nombramiento y mantenimiento en el empleo de empleados públicos temporales y la correspondiente limitación temporal —a saber, hasta la conclusión de los eventuales procesos selectivos—. Más bien debe destacarse la importancia que tiene el examen concreto, exigido por el Tribunal de Justicia, de si la renovación de un nombramiento o una relación de servicio temporal está justificada objetivamente.

54. La duración del período en que prestó servicios el demandante en el litigio principal del asunto C-103/18 muestra claramente que la observancia de tales exigencias abstractas apenas contribuye a la protección contra la precarización de la situación del interesado cuando la cobertura de la necesidad de personal, en especial por lo que se refiere a la provisión de plazas vacantes de modo permanente, no se garantiza también mediante el cumplimiento efectivo de los requisitos temporales existentes. En caso contrario, la posibilidad, prevista por la normativa nacional, de mantener la relación de servicio hasta que se ocupe con carácter permanente la correspondiente plaza —como limitación temporal de carácter meramente formal—³¹ supone un cheque en blanco para un número indeterminado de renovaciones o para una continuación indefinida de la relación de servicio temporal, lo que en realidad perpetúa la inseguridad en la que se encuentra el personal temporal, en contra de lo dispuesto en la cláusula 5 del Acuerdo Marco.³²

55. En consecuencia, lo determinante para valorar los hechos de los litigios principales es si se ha establecido con carácter vinculante un marco temporal preciso para la organización y conclusión de los procesos selectivos. Es evidente, según las indicaciones de los juzgados remitentes, que precisamente no es este el caso en los litigios principales. No se cumplieron los requisitos temporales del artículo 9, apartado 3, del Estatuto Marco y del artículo 70 del Estatuto Básico relativos a la cobertura de plazas. A esto debe añadirse que solo se realizó un procedimiento selectivo para cada categoría de personal durante el período de empleo.³³

³⁰ Se trata concretamente de los motivos de necesidad, de urgencia o para el desarrollo de programas de carácter temporal, coyuntural o extraordinario (artículo 9, apartado 1, del Estatuto Marco).

³¹ Sentencia de 26 de noviembre de 2014, Mascolo y otros (C-22/13, C-61/13 a C-63/13 y C-418/13, EU:C:2014:2401), apartado 108.

³² Véase ya en este sentido la sentencia de 14 de septiembre de 2016, Pérez López (C-16/15, EU:C:2016:679), apartado 55.

³³ No obstante, en el asunto C-103/18, las partes del litigio principal discrepan sobre el número de procesos selectivos en los que habría podido participar el demandante para lograr un puesto fijo

56. La segunda parte de la quinta cuestión prejudicial en el asunto C-103/18 se refiere a la compatibilidad con la cláusula 5 del Acuerdo Marco de una jurisprudencia nacional según la cual, para admitir que existe una «razón objetiva» para la renovación de un nombramiento o relación de servicio de carácter temporal, no solo se atiende a la observancia de las causas de nombramiento previstas en el Derecho nacional, sino también al carácter provisional (limitado temporalmente) de las funciones que deban desempeñarse. Esta jurisprudencia se basa en la afirmación de que el personal estatutario fijo y el personal estatutario temporal interino no son comparables debido a que sus regímenes de acceso, la regulación de sus condiciones de trabajo y la duración de sus funciones son distintos. A este respecto basta indicar que en tal jurisprudencia no se observa un examen individual del caso concreto teniendo debidamente en cuenta las particularidades de la actividad de que se trate y las condiciones de su ejercicio.

57. Por tanto, sugiero dar la siguiente respuesta a la quinta cuestión prejudicial en el asunto C-103/18: «La cláusula 5, apartado 1, letra a), del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que se opone a una jurisprudencia nacional, como la controvertida, que, para considerar que existe una razón objetiva que justifica la renovación de nombramientos temporales sucesivos en la sanidad pública, se basa exclusivamente, sin tomar en consideración otros parámetros, en que se haya respetado la causa del nombramiento y la correspondiente limitación temporal o en que las funciones que deben desempeñarse estén limitadas temporalmente, sin valorar adecuadamente las particularidades de la actividad de que se trate y las condiciones de su ejercicio en el caso concreto».

D. Sobre las medidas nacionales necesarias para sancionar los abusos (cuestiones prejudiciales sexta y séptima en el asunto C-103/18 y cuestiones prejudiciales segunda a séptima en el asunto C-429/18)

58. Mediante estas cuestiones prejudiciales, los juzgados remitentes solicitan esencialmente que se dilucide qué medidas pueden adoptar, una vez agotadas sus posibilidades de interpretación y las facultades de que disponen,³⁴ para sancionar de modo efectivo el uso abusivo de sucesivos nombramientos o relaciones de servicio temporales.

y sobre si el demandante participó en ellos. La declaración del juzgado remitente de que el demandante no participó en un proceso de selección es rebatida por la Comunidad de Madrid.

En el asunto C-429/18, el juzgado remitente indicó, y su declaración no fue rebatida, que desde el año 2000 solo en el año 2015 se celebraron procesos selectivos para la categoría de personal de que se trata.

³⁴ Sobre el alcance de la exigencia de interpretación del Derecho nacional de modo conforme con el Derecho de la Unión, en relación con la debida sanción del uso abusivo de contratos de trabajo de duración determinada, véase, en particular, la sentencia de 10 de marzo de 2011, Deutsche Lufthansa (C-109/09, EU:C:2011:129), apartado 56.

59. El Derecho de la Unión no prevé ninguna sanción específica para el caso de que, a pesar de las medidas preventivas que deben adoptarse con arreglo a la cláusula 5, apartado 1, del Acuerdo Marco, se produzca un uso abusivo de sucesivas relaciones laborales temporales. Por tanto, corresponde a los Estados miembros adoptar medidas que no solo deben ser proporcionadas, sino también lo bastante efectivas y disuasorias como para garantizar la plena eficacia de las normas adoptadas en aplicación del Acuerdo Marco.³⁵

60. En este contexto, los Estados miembros deben respetar los límites de la autonomía procedimental de la que disfrutan. Por tanto, cuando se ha producido una utilización abusiva de sucesivos contratos de trabajo de duración determinada, es preciso que pueda aplicarse alguna medida que ofrezca garantías efectivas y equivalentes de protección de los trabajadores para sancionar debidamente dicho abuso y eliminar las consecuencias de la infracción del Derecho de la Unión.³⁶ Esta obligación de los Estados miembros es aplicable con independencia del margen de actuación que les corresponde a la hora de elegir tales medidas adecuadas.³⁷

61. Puesto que la interpretación de las disposiciones del Derecho nacional compete exclusivamente a los juzgados remitentes, también les corresponde a ellos examinar si las normas pertinentes de dicho Derecho cumplen los requisitos mencionados. En este sentido, los juzgados remitentes consideran que el Derecho nacional no establece medidas eficaces a efectos de la cláusula 5 del Acuerdo Marco cuando las relaciones de empleo en cuestión están sometidas al Derecho administrativo. En estas circunstancias, el Tribunal de Justicia, sobre la base de las cuestiones prejudiciales, debe aportar precisiones destinadas a orientar a los juzgados remitentes en su apreciación.³⁸

62. Las medidas consideradas en las cuestiones prejudiciales serán examinadas a continuación a la luz de los mencionados principios.

1. Sobre la organización de procesos de selección (cuestiones prejudiciales segunda y tercera en el asunto C-429/18)

63. Mediante estas cuestiones prejudiciales se pretende que se dilucide, en esencia, si la posibilidad de participar en procesos de selección, como los controvertidos en este asunto, puede considerarse una medida eficaz para sancionar

³⁵ Sentencia de 7 de marzo de 2018, Santoro (C-494/16, EU:C:2018:166), apartado 29 y jurisprudencia citada.

³⁶ Sentencia de 8 de mayo de 2019, Rossato y Conservatorio di Musica F.A. Bonporti (C-494/17, EU:C:2019:387), apartado 28 y jurisprudencia citada.

³⁷ Sentencia de 26 de noviembre de 2014, Mascolo y otros (C-22/13, C-61/13 a C-63/13 y C-418/13, EU:C:2014:2401), apartado 118.

³⁸ Sentencia de 8 de mayo de 2019, Rossato y Conservatorio di Musica F.A. Bonporti (C-494/17, EU:C:2019:387), apartado 29.

el uso abusivo de sucesivos nombramientos o relaciones de servicio temporales cuando el Derecho nacional no establece ninguna otra sanción.

64. En este contexto, el juzgado remitente indica que, con arreglo al Derecho español, para acceder a un puesto fijo en la función pública es imperativo haber superado un proceso de selección y que la incorporación de personal fijo a las plazas vacantes tras dicho proceso de selección entraña el cese del personal temporal.

65. Ya se ha mostrado ³⁹ que la renovación de nombramientos temporales sucesivos para la ocupación de plazas vacantes en la sanidad pública hasta que se ponga fin a los procesos selectivos no está justificada por una razón objetiva, en el sentido de la cláusula 5, apartado 1, del Acuerdo Marco, cuando la correspondiente normativa nacional no fija simultáneamente de modo vinculante el plazo en el que debe haberse organizado y concluido el proceso selectivo. Estas consideraciones relativas a la falta de medidas nacionales adecuadas para evitar el uso abusivo de sucesivos nombramientos temporales son aplicables con más razón a la exigencia de sanción eficaz de los eventuales abusos establecida por el Derecho de la Unión.

66. En primer lugar, de los litigios principales se desprende claramente que las exigencias temporales, establecidas en la normativa nacional pertinente, relativas a la organización de los procesos selectivos se incumplen sin consecuencias visibles. Pero, en todo caso, la convocatoria de procesos de selección depende de las posibilidades financieras del Estado y de la discrecionalidad de la Administración.

67. En segundo lugar, incluso habiéndose superado un proceso de selección, no queda determinado el momento del nombramiento con carácter permanente. ⁴⁰

68. En tercer lugar, el juzgado remitente se refiere a un «proceso selectivo de libre concurrencia», de lo que se deduce que también pueden participar en él candidatos que no hayan sufrido un uso abusivo de nombramientos sucesivos, sin que parezca que se tome debidamente en consideración ese abuso (por ejemplo, mediante un nombramiento preferente en caso de que hayan superado el proceso selectivo).

69. En cuarto lugar, en todo caso, la organización de procesos selectivos no elimina las consecuencias de la infracción contra el Derecho de la Unión respecto a los candidatos que no hayan superado las pruebas, que además deberán contar con su cese en una fecha indeterminada. ⁴¹

³⁹ Véanse los puntos 52 y ss. anteriores.

⁴⁰ A pesar de que, como indicó el representante de la Comunidad de Madrid en la vista, algunos demandantes en el asunto C-429/18 sí superaron los procesos selectivos, aún no se sabe cuándo van a ser nombrados personal estatutario fijo.

⁴¹ En la medida en que la Comunidad de Madrid invoca la organización de procesos selectivos en aplicación de la disposición transitoria cuarta del Estatuto Básico y se refiere a la superación de las pruebas por parte de algunos demandantes, no resulta claro por qué motivo, en el momento en que se presentó la demanda, los candidatos que superaron el proceso selectivo todavía no se

70. Por estos motivos, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales segunda y tercera en el asunto C-429/18 del siguiente modo: «La cláusula 5 del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que, para sancionar adecuadamente la utilización abusiva de sucesivos nombramientos de carácter temporal y eliminar las consecuencias de la infracción del Derecho de Unión, no basta con convocar procesos selectivos de libre concurrencia cuando el acceso a una relación de servicio fija, derivado de la superación del proceso selectivo por la persona que haya sufrido el uso abusivo de tales nombramientos sucesivos, sea imprevisible e incierto y la normativa nacional pertinente no establezca ninguna otra medida sancionadora».

2. Sobre la transformación de una relación de servicio temporal en una relación de servicio indefinida no fija (cuarta cuestión prejudicial en el asunto C-429/18)

71. La cláusula 5, apartado 2, del Acuerdo Marco atribuye en principio a los Estados miembros la determinación de las condiciones en las que se considerará que los contratos de trabajo o las relaciones laborales de duración determinada han sido celebrados por tiempo indefinido. De esto se deriva, en particular, que esa disposición no impone a los Estados miembros una obligación general de transformar los contratos de trabajo de duración determinada en contratos por tiempo indefinido.⁴²

72. En España, el acceso a un puesto fijo en la función pública exige necesariamente la superación de un proceso selectivo. Por este motivo, según las indicaciones del juzgado remitente, también en caso de utilización abusiva de sucesivas relaciones de empleo temporales solo es posible una transformación de la correspondiente relación de empleo temporal en una relación de servicio «indefinida no fija», con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal Supremo.⁴³ No obstante, según las aclaraciones concordantes del juzgado remitente y del Gobierno español, esta relación de empleo también finaliza cuando la plaza vacante se ocupa de modo permanente o se amortiza.⁴⁴

73. Sin embargo, de los autos a disposición de Tribunal de Justicia se desprende que posteriormente el Tribunal Supremo ha ido desarrollando su jurisprudencia. En

habían incorporado como personal estatutario fijo y por qué no se habían cubierto con carácter permanente las plazas ocupadas por los candidatos que no habían superado dicho proceso.

⁴² Sentencia de 7 de marzo de 2018, Santoro (C-494/16, EU:C:2018:166), apartado 32, con remisión a la sentencia de 7 de septiembre de 2006, Marrosu y Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517), apartado 47.

⁴³ Véase, a este respecto, la sentencia de 14 de septiembre de 2016, Martínez Andrés y Castrejana López (C-184/15 y C-197/15, EU:C:2016:680), apartado 27.

⁴⁴ En este sentido, es evidente que el personal indefinido no fijo no se encuentra en una mejor posición que el personal temporal interino con arreglo al artículo 9, apartado 2, del Estatuto Marco.

consecuencia, las indicaciones del juzgado remitente no ofrecen una base actualizada para responder a la cuarta cuestión prejudicial en el asunto C-429/18.

74. Conforme a dos sentencias del Tribunal Supremo de 26 de septiembre de 2018,⁴⁵ el nombramiento abusivo de personal estatutario temporal en la sanidad pública debe sancionarse mediante el mantenimiento de la relación de servicio «hasta que la Administración [...] cumpla [...] lo que ordena el artículo 9[, apartado] 3, último párrafo, [del Estatuto Marco]»⁴⁶ y, en consecuencia, en su caso, hasta que se cree una plaza según la necesidad de personal comprobada. Además, se reconoce al empleado afectado una indemnización.

75. En consecuencia, el juzgado remitente deberá examinar si el derecho, reconocido por el Tribunal Supremo, al mantenimiento de la relación de servicio en caso de abuso hasta la creación de una plaza en consonancia con las necesidades de personal, unido a un derecho de indemnización, puede considerarse una medida suficientemente eficaz para sancionar los abusos.

76. A estos efectos, el juzgado remitente podría inspirarse en las consideraciones formuladas por el Tribunal de Justicia en el asunto Santoro.⁴⁷ Para el caso de que una normativa nacional no contemple la posibilidad de transformar la relación de servicio en caso de abuso, como sucede en el presente asunto, la observancia de las exigencias establecidas en la cláusula 5 del Acuerdo Marco impone que el interesado obtenga un derecho a una indemnización que permita una reparación proporcionada y completa del perjuicio sufrido.⁴⁸ En este contexto, tendría que examinarse, en especial, si los requisitos relativos a la prueba que debe presentarse en relación con la pérdida de oportunidades de empleo y la consiguiente pérdida de ingresos impide o dificulta en extremo el ejercicio de los derechos que el ordenamiento jurídico de la Unión confiere al trabajador.⁴⁹

77. Además, la normativa nacional indemnizatoria debe ir «acompañada de un mecanismo de sanciones efectivo y disuasorio».⁵⁰ No obstante, sin perjuicio de un análisis definitivo por el juzgado remitente, no constituye una medida de este tipo

⁴⁵ Sentencias en los asuntos n.º 1425/2018 (ECLI:ES:TS:2018:3250) y n.º 1426/2018 (ECLI:ES:TS:2018:3251).

⁴⁶ Esta disposición del Derecho nacional obliga a la Administración a estudiar las necesidades de personal y, en su caso, a crear una plaza estructural en la plantilla cuando se hayan realizado más de dos nombramientos de personal estatutario temporal de carácter eventual para la prestación de los mismos servicios por un período acumulado de 12 o más meses en un período de dos años. Véase el punto 7 anterior.

⁴⁷ Sentencia de 7 de marzo de 2018, Santoro (C-494/16, EU:C:2018:166).

⁴⁸ Sobre las exigencias del principio de efectividad en relación con los medios de prueba, véanse las conclusiones del Abogado General Szpunar presentadas en el asunto Santoro (C-494/16, EU:C:2017:822), apartados 55 y ss.

⁴⁹ Auto de 12 de diciembre de 2013, Papalia (C-50/13, no publicado, EU:C:2013:873), apartado 32.

⁵⁰ Véase el fallo de la sentencia de 7 de marzo de 2018, Santoro (C-494/16, EU:C:2018:166).

el derecho, antes mencionado, a que se mantenga la relación de servicio, dado que el empleado público de que se trate será cesado en caso de amortización de la plaza o de incorporación a esta de personal fijo. Por otro lado, la jurisprudencia nacional citada se refiere claramente al personal estatutario de carácter eventual y no al personal estatutario interino, del que tratan los asuntos principales, con lo que parece que su pertinencia para dichos asuntos debe ser cuando menos aclarada. En cualquier caso, en este contexto debe indicarse que la creación de nuevas plazas conforme a las necesidades comprobadas de personal no es útil para los empleados públicos temporales cuando no se llevan a cabo los necesarios procesos selectivos para la cobertura con carácter permanente de tales plazas. El mantenimiento de la relación de servicio temporal, exigida por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, solo supone, en estas circunstancias, una perpetuación de la precariedad.

78. En consecuencia, habida cuenta del desarrollo del Derecho nacional que se desprende de los autos, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la cuarta cuestión prejudicial en el asunto C-429/18 del siguiente modo: «La cláusula 5 del Acuerdo Marco no se opone a una jurisprudencia de los tribunales nacionales conforme a la cual el uso abusivo de sucesivos nombramientos temporales por parte de una Administración pública no se sanciona automáticamente con la transformación de la relación de servicio temporal en una relación de servicio fija. Tal jurisprudencia puede reconocer al personal afectado, por un lado, un derecho a continuar en el puesto de trabajo hasta que el empleador haya estudiado, como le corresponde, las necesidades de personal y haya cumplido las obligaciones que de ello se derivan, y, por otro lado, un derecho a una indemnización completa de los perjuicios que le haya causado el abuso. Estas medidas deben ir acompañadas de un mecanismo de sanciones efectivo y disuasorio».

3. *Sobre el reconocimiento de un puesto fijo garantizando la equiparación con el personal estatutario fijo (cuestiones prejudiciales sexta, séptima y novena en el asunto C-103/18 y cuestiones prejudiciales quinta y sexta en el asunto C-429/18)*

79. Mediante estas cuestiones prejudiciales se pretende que se dilucide en qué medida la cláusula 5, apartado 2, del Acuerdo Marco exige una transformación de una relación de servicio temporal en una relación de servicio comparable a la del personal estatutario fijo⁵¹ cuando exista un uso abusivo de sucesivos nombramientos temporales.

80. Los juzgados remitentes consideran con razón que una norma nacional que únicamente prohíbe en el sector público la transformación de sucesivas relaciones de servicio temporales en una relación de servicio por tiempo indefinido solo sería compatible con el Acuerdo Marco si el Derecho nacional aplicable en ese sector

⁵¹ Sobre esta disposición y su alcance, véase el punto 72 anterior.

estableciera alguna otra medida eficaz para evitar el uso abusivo de las relaciones de servicio temporales sucesivas y, en su caso, sancionar dicho uso.⁵²

81. Ante esta situación, solo procederá responder a las cuestiones prejudiciales si los juzgados remitentes se han cerciorado previamente de que el Derecho español no ofrece medidas suficientemente eficaces y disuasorias para sancionar un abuso y para eliminar sus consecuencias. Habida cuenta del desarrollo de la jurisprudencia del Tribunal Supremo al que se ha hecho referencia anteriormente,⁵³ ya no puede suponerse sin más que este sea el caso.

82. Para el supuesto de que el Tribunal de Justicia quiera, no obstante, abordar el contenido de estas cuestiones prejudiciales, en mi opinión, los argumentos que expondré a continuación se oponen a una interpretación de la cláusula 5 del Acuerdo Marco que permita al juez nacional obviar una clara prohibición del Derecho nacional y sancionar el uso abusivo de sucesivas relaciones de servicio temporales mediante el reconocimiento inmediato de un puesto fijo en el caso concreto.

83. No cabe duda de que tal transformación permitiría sancionar el uso abusivo y eliminar definitivamente sus consecuencias.⁵⁴ No obstante, ha de tenerse en cuenta que las medidas exigidas por el Derecho de la Unión⁵⁵ deben ser en todo caso proporcionadas y no ir más allá de lo necesario para lograr el objetivo perseguido por la cláusula 5 del Acuerdo Marco.

84. Si se permitiera a los tribunales nacionales sancionar el abuso reconociendo en el caso concreto un puesto fijo al personal temporal, esto tendría graves consecuencias para el acceso a la función pública en su conjunto y pondría seriamente en cuestión el objetivo de los procesos de selección. En primer lugar, las personas que hubieran superado un proceso selectivo, pero que aún no hubieran recibido un nombramiento para ejercer sus funciones con carácter permanente, serían tratadas del mismo modo que aquellas que no hubieran participado en ese proceso o que no lo hubieran superado. Además, apenas sería posible tomar debidamente en consideración la diversa duración del uso abusivo y los méritos adquiridos por el interesado.

85. En la medida en que pudiera considerarse que la cláusula 5 del Acuerdo Marco exige la transformación de relaciones de servicio temporales en relaciones de servicio indefinidas y fijas debido a la falta de otras posibilidades de sanción, me parece indispensable que exista un procedimiento ordenado para la ejecución de la

⁵² Sentencia de 7 de marzo de 2018, Santoro (C-494/16, EU:C:2018:166), apartado 34, con remisión a la sentencia de 7 de septiembre de 2006, Marrosu y Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517), apartado 49.

⁵³ Véase el punto 76.

⁵⁴ Conclusiones del Abogado General Szpunar presentadas en el asunto Santoro (C-494/16, EU:C:2017:822), punto 62.

⁵⁵ Sobre esta cuestión, véase el punto 60 anterior.

sanción, de modo que pueda determinarse de modo comprensible, sobre la base de criterios objetivos y transparentes, el orden en los nombramientos. La cuestión de si el juez nacional puede ordenar la realización de un procedimiento de este tipo para garantizar la plena eficacia del Acuerdo Marco se deriva en primer lugar de las competencias que le atribuye el Derecho nacional.⁵⁶

86. Habida cuenta de estas consideraciones, no resulta necesario tratar la cuestión prejudicial séptima en el asunto C-103/18 ni la cuestión prejudicial sexta, que tiene el mismo tenor, en el asunto C-429/18 en relación con la determinación de las condiciones de trabajo tras la transformación de la relación de servicio.⁵⁷

4. Sobre la concesión de una indemnización del mismo importe que la correspondiente a un despido improcedente (séptima cuestión prejudicial en el asunto C-429/18)

87. Mediante esta cuestión prejudicial se pretende que se dilucide en qué medida la cláusula 5 del Acuerdo Marco exige, como medida sancionadora, la aplicación analógica a los empleados públicos de una normativa nacional de Derecho privado relativa a la protección contra el despido de los trabajadores.

88. Del auto de remisión no se deriva inequívocamente en qué circunstancias tendría que aplicarse esta medida. Mientras que la Comunidad de Madrid indica que, en principio, no es posible cesar a un empleado público temporal interino hasta que se ocupe de modo permanente la plaza de que se trate y que, en todo caso, existe un derecho a la readmisión en la plaza, el juzgado remitente parece manifiestamente contemplar la posibilidad de conceder la mencionada indemnización para cada cese en la relación de servicio, siempre que haya existido un uso abusivo de nombramientos temporales sucesivos.

89. En la medida en que esta indemnización se añada al derecho de indemnización antes mencionado,⁵⁸ podría tratarse de una medida adecuada para sancionar el uso abusivo de sucesivos nombramientos o relaciones de servicio temporales. No obstante, corresponde al juzgado remitente apreciar este extremo a la luz de todas las disposiciones aplicables en su Derecho nacional.⁵⁹

⁵⁶ Por tanto, la novena cuestión prejudicial en el asunto C-103/18 debe responderse en el mismo sentido.

⁵⁷ Sobre los límites a la modificación del contenido de una relación de servicio como consecuencia de la transformación de esta, véase la sentencia de 8 de marzo de 2012, Huet (C-251/11, EU:C:2012:133).

⁵⁸ Véanse los puntos 77 y 78 anteriores.

⁵⁹ Véase, también en este sentido, la sentencia de 21 de noviembre de 2018, de Diego Porras (C-619/17, EU:C:2018:936), apartado 96.

5. Propuesta de respuesta en relación con las necesarias posibilidades de sanción

90. Sobre la base de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales sexta y séptima en el asunto C-103/18 y a las cuestiones prejudiciales segunda a séptima en el asunto C-429/18 del siguiente modo:

«La cláusula 5 del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que corresponde al juez nacional apreciar, sobre la base de todas las disposiciones de su Derecho nacional aplicables, si medidas como las consideradas en las cuestiones prejudiciales constituyen medidas adecuadas para sancionar el uso abusivo de sucesivos nombramientos o relaciones de servicio temporales.

Sin perjuicio de la valoración definitiva que deben realizar los juzgados remitentes, para sancionar adecuadamente tal uso abusivo y eliminar las consecuencias de la infracción del Derecho de Unión, no basta con convocar procesos selectivos de libre concurrencia cuando el acceso a una relación de servicio fija, derivado de la superación del proceso selectivo, debido a sus modalidades, sea imprevisible e incierto, y la normativa nacional pertinente no establezca ninguna otra medida sancionadora (cuestiones prejudiciales segunda y tercera en el asunto C-429/18).

La cláusula 5 del Acuerdo Marco no se opone a una jurisprudencia de los tribunales nacionales conforme a la cual el uso abusivo de sucesivos nombramientos temporales por parte de una Administración pública no se sanciona automáticamente con la transformación de la relación de servicio temporal en una relación de servicio fija. Tal jurisprudencia puede reconocer al personal afectado, por un lado, un derecho a continuar en el puesto de trabajo hasta que el empleador haya estudiado, como le corresponde, las necesidades de personal y haya cumplido las obligaciones que de ello se derivan, y, por otro lado, un derecho a una indemnización completa de los perjuicios que le haya causado el abuso. Estas medidas deben ir acompañadas de un mecanismo de sanciones efectivo y disuasorio. Cabría pensar en una obligación adicional de pago de una indemnización por un importe a tanto alzado suficientemente disuasorio. Los juzgados remitentes deberán valorar si la indemnización por despido improcedente satisface esas exigencias (cuestión prejudicial sexta en el asunto C-103/18 y cuestiones prejudiciales cuarta, quinta, sexta y séptima en el asunto C-429/18).»

E. Sobre la situación procesal del personal temporal (cuestiones prejudiciales segunda y octava en el asunto C-103/18)

91. El objeto de estas cuestiones prejudiciales es la apreciación de las normas procesales nacionales conforme a las cuales un empleado público pierde los derechos que le confiere la Directiva 1999/70 si, en caso de nombramientos temporales sucesivos, no ha impugnado el acto administrativo correspondiente a su (nuevo) nombramiento, al cese de la relación de servicio o a la convocatoria de un proceso selectivo para la cobertura de la plaza de que se trate.

92. En la medida en que el Derecho español prevea esta norma, extremo que rebaten el Gobierno español y la Comunidad de Madrid, no cabe apenas duda de que impediría o dificultaría en gran medida el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión y sería, por tanto, contraria al principio de efectividad.

93. Por un lado, una norma de este tipo supondría interpretar la inactividad del empleado público como un consentimiento del abuso, a pesar de que esta pudiera deberse a razones comprensibles como, por ejemplo, el desconocimiento de sus derechos, los costes de un procedimiento o el temor a consecuencias negativas. Es evidente que una discriminación procesal de este tipo del personal afectado es contraria a la finalidad del Acuerdo Marco. Por lo demás, como se deduce de las consideraciones realizadas sobre la primera cuestión prejudicial en el asunto C-103/18 (véase el punto B anterior), detectar que un acto es impugnabile no está exento de problemas. Si el empleado público renuncia a una impugnación porque valora erróneamente o desconoce el acto administrativo de que se trata, esto siempre le perjudicaría como consecuencia de la aplicación de dicha norma.

94. Por otro lado, tal pérdida de derechos podría incitar a las autoridades responsables a infringir la cláusula 5 del Acuerdo Marco. Los empleados públicos o bien impugnan las sucesivas relaciones de servicio temporales, pudiendo ponérseles fin sin que la autoridad pública se vea expuesta al reproche de un uso abusivo de estas, o bien no las impugnan y pierden la protección que les corresponde por la infracción de la cláusula 5 del Acuerdo Marco.

95. Habida cuenta de estas consideraciones sobre la segunda cuestión prejudicial en el asunto C-103/18, no es necesario responder a la octava cuestión prejudicial, puesto que esta parte de la vigencia de la norma procesal analizada.

96. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la segunda cuestión prejudicial en el asunto C-103/18 del siguiente modo: «Las disposiciones del Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada, que figura en el anexo de la Directiva 1999/70, en relación con el principio de efectividad, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a normas procesales nacionales que exigen del personal temporal la impugnación activa de todos los nombramientos y ceses sucesivos o la interposición de un recurso contra estos actos para poder invocar la tutela que le confiere la Directiva y los derechos que le otorga el ordenamiento jurídico de la Unión».

V. Resultado

97. Habida cuenta de las anteriores consideraciones, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las peticiones de decisión prejudicial del siguiente modo:

«1) Al apreciar, conforme al Derecho nacional, si existen sucesivos nombramientos o relaciones de servicio, como requisito para la aplicación de la cláusula 5 del Acuerdo Marco, el elemento determinante, teniendo en

cuenta los objetivos perseguidos por dicha disposición, es si el régimen de empleo ha experimentado durante el período de tiempo de que se trate una modificación en su contenido que tenga por objeto el período de duración del nombramiento o relación de servicio, las condiciones para su finalización o la posibilidad de participar en un proceso selectivo de personal estatutario fijo, de modo que el empleado temporal afectado se vea expuesto a una mayor inseguridad (primera cuestión prejudicial en el asunto C-103/18).

- 2) La cláusula 5, apartado 1, letra a), del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que se opone a una jurisprudencia nacional, como la controvertida, que, para considerar que existe una razón objetiva que justifica la renovación de nombramientos temporales sucesivos en la sanidad pública, se basa exclusivamente, sin tomar en consideración otros parámetros, en que se haya respetado la causa del nombramiento y la correspondiente limitación temporal o en que las funciones que deben desempeñarse estén limitadas temporalmente, sin valorar adecuadamente las particularidades de la actividad de que se trate y las condiciones de su ejercicio en el caso concreto (quinta cuestión prejudicial en el asunto C-103/18).

La cláusula 5, apartado 1, letra a), del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que se opone a la aplicación de una normativa nacional, como la controvertida en los litigios principales, conforme a la cual la renovación de nombramientos temporales sucesivos en la sanidad pública se considera justificada por “razones objetivas”, a efectos de la citada disposición, por el hecho de que los nombramientos se basen en normas que permiten su renovación con el fin de garantizar la prestación de determinados servicios de naturaleza temporal, coyuntural o extraordinaria, aunque, en realidad, la necesidad de personal sea permanente y duradera y no exista una garantía de que la autoridad de que se trate cumple sus obligaciones legales para atender esa necesidad de personal y para que se ocupen de modo permanente esas plazas, o adopta medidas equivalentes para prevenir y evitar el uso abusivo de sucesivos nombramientos temporales (cuestiones prejudiciales tercera y cuarta en el asunto C-103/18 y primera cuestión prejudicial en el asunto C-429/18).

- 3) La cláusula 5 del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que corresponde al juez nacional apreciar, sobre la base de todas las disposiciones de su Derecho nacional aplicables, si medidas como las consideradas en las cuestiones prejudiciales constituyen medidas adecuadas para sancionar el uso abusivo de sucesivos nombramientos o relaciones de servicio temporales.

Sin perjuicio de la valoración definitiva que deben realizar los juzgados remitentes, para sancionar adecuadamente tal uso abusivo y eliminar las consecuencias de la infracción del Derecho de Unión, no basta con convocar procesos selectivos de libre concurrencia cuando el acceso a una relación de servicio fija, derivado de la superación del proceso selectivo, debido a sus modalidades, sea imprevisible e incierto, y la normativa nacional pertinente

no establezca ninguna otra medida sancionadora (cuestiones prejudiciales segunda y tercera en el asunto C-429/18).

La cláusula 5 del Acuerdo Marco no se opone a una jurisprudencia de los tribunales nacionales conforme a la cual el uso abusivo de sucesivos nombramientos temporales por parte de una Administración pública no se sanciona automáticamente con la transformación de la relación de servicio temporal en una relación de servicio fija. Tal jurisprudencia puede reconocer al personal afectado, por un lado, un derecho a continuar en el puesto de trabajo hasta que el empleador haya estudiado, como le corresponde, las necesidades de personal y haya cumplido las obligaciones que de ello se derivan, y, por otro lado, un derecho a una indemnización completa de los perjuicios que le haya causado el abuso. Estas medidas deben ir acompañadas de un mecanismo de sanciones efectivo y disuasorio. Cabría pensar en una obligación adicional de pago de una indemnización por un importe a tanto alzado suficientemente disuasorio. Los juzgados remitentes deberán valorar si la indemnización por despido improcedente satisface esas exigencias (cuestión prejudicial sexta en el asunto C-103/18 y cuestiones prejudiciales cuarta, quinta, sexta y séptima en el asunto C-429/18).

- 4) Las disposiciones del Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada, 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, en relación con el principio de efectividad, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a normas procesales nacionales que exigen del personal temporal la impugnación activa de todos los nombramientos y ceses sucesivos o la interposición de un recurso contra estos actos para poder invocar la tutela que le confiere la Directiva y los derechos que le otorga el ordenamiento jurídico de la Unión (segunda cuestión prejudicial en el asunto C-103/18).»