

STJUE 22 de febrero de 2024: ¿fin al abuso de la contratación temporal de trabajadores públicos?

Casi un millón de trabajadores públicos interinos o temporales deberán convertirse en fijos

Acaba de publicarse la sentencia de 22 de febrero de 2024 del TJUE que supone un varapalo importante para las autoridades administrativas y los Tribunales españoles, y da la razón al personal interino y temporal del sector público tras diez años de reivindicaciones. La sentencia permite dar una solución justa de estabilidad a más de 1 millón de trabajadores públicos que se encuentran en situación de abuso en su contratación temporal, única medida que garantiza el cumplimiento de los objetivos de la Directiva 1999/70 en España.

Según opinión de Javier Araúz, abogado de los trabajadores interinos y temporales del sector público, “esta sentencia lleva necesariamente a la transformación en fijos de todos los empleados públicos que son víctimas de un abuso, pues rechaza que las medidas articuladas por el Gobierno de España o aplicadas por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, como son el indefinido no fijo, la posibilidad de una indemnización a la extinción del contrato o la convocatoria de procesos de estabilización, como los convocados al amparo de la Ley 20/2021, cumplan con los requisitos que exige la Directiva 1999/70. La Sentencia por tanto no solo acaba con todas las excusas, incluida la solución contemplada en la Ley 20/2021 de la convocatoria de concurso de méritos, sino que avoca a la transformación en fijos de estos empleados públicos víctimas de abusos y contratación temporal abusiva como única medida aplicable en nuestro país como consecuencia de la Directiva 1999/70, confirmando que la sanción es indispensable y que la no aplicación de medidas sancionadoras es contraria a la cláusula 5 del Acuerdo Marco”, afirma.

La sentencia declara:

1. Que en contra de lo que tenía sentenciado la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, la medida sancionadora en caso de abuso no puede consistir en la transformación del trabajador temporal en un trabajador indefinido no fijo, porque este último es también un trabajador temporal comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva 1999/70, que prohíbe el abuso en la contratación temporal.
2. Que el hecho de que la administración empleadora no haya convocado procesos selectivos para cubrir las plazas servidas por el personal temporal con personal fijo en los plazos establecidos determina la existencia de un abuso incompatible con la Directiva, sin que estos procesos selectivos puedan ser considerados como medidas que garanticen el cumplimiento de la Directiva.
3. Que el pago de una indemnización -la que sea- a la extinción del contrato es independiente de cualquier consideración relativa al carácter abusivo de la temporalidad, y, en consecuencia, no es una medida que cumpla con los requisitos de la Directiva 1999/70.

4. Que el hecho de que pueda exigirse la responsabilidad de las administraciones públicas por las irregularidades cometidas en la contratación en este personal temporal, tampoco es una medida que garantice el cumplimiento de los objetivos de la Directiva.

5. Que la convocatoria de procesos de consolidación de empleo temporal -como son los regulados en la Ley 20/2021-, tampoco puede ser concebida como una medida acorde con la Directiva 1999/70, porque estas convocatorias son independientes de cualquier consideración relativa al carácter abusivo de la utilización de contratos temporales.

6. Que es contrario a la cláusula 5 del Acuerdo Marco, que las normativas nacionales no prevean ninguna medida para evitar la utilización abusiva de contratos temporales como son los indefinidos no fijos, que es lo que sucede en nuestro país.

7. Que la transformación de los contratos temporales, incluidos los contratos de indefinidos no fijos, en contratos fijos es una medida que sanciona efectivamente los abusos y, por tanto, es conforme con la cláusula 5 del Acuerdo Marco, anejo a la Directiva.

8. Que corresponde a los Tribunales internos de los estados miembros determinar cuál es la medida sancionadora que debe aplicarse, si bien de no existir en el ordenamiento jurídico interno ninguna medida efectiva para evitar y sancionar los abusos en la contratación temporal abusiva, incluidos los indefinidos no fijos, la conversión de los contratos en una relación laboral fija o indefinida puede constituir tal medida.

Diez años de reivindicaciones

Hasta ahora, este colectivo había conseguido sentencias parcialmente estimatorias en las que, habiéndose acreditado el abuso en la contratación, se concedía la figura del indefinido no fijo. Sin embargo, esta lo único que garantiza a los trabajadores es permanecer en su puesto de trabajo hasta que se convoque un proceso selectivo y la plaza se cubra y, en caso de cese o despido, una indemnización de 20 días por año trabajado con un máximo de 12 mensualidades; sin embargo, no les garantiza la estabilidad. Y las sentencias obtenidas en los tribunales españoles han sido en su mayor parte desestimatorias porque no existe legislación en nuestro país que permita la transformación automática de los contratos temporales en contratos fijos sin la superación de procesos selectivos.

Ante esta situación, la Sección 2 de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid elevó al TJUE, con fecha 21 de diciembre de 2021, la cuestión prejudicial en la que planteaba que, cuando un Estado miembro no ha fijado una sanción para evitar el abuso en su Legislación interna, la sanción debe ser la transformación de la relación temporal abusiva en una relación fija. Y por su parte, también se planteó la cuestión en el ámbito Contencioso por el Juzgado Contencioso-Administrativo nº 17 de Barcelona en su Auto de fecha 6 de mayo de 2022 (P.A 57/2020). En ambos

procedimientos se cuestionaba si las medidas existentes en la legislación española son suficientes y adecuadas a la Cláusula 5ª de la Directiva 1999/70/CE.

La sentencia que hoy se ha conocido supone acabar con años de abuso en la contratación por parte de la Administración Pública.

Versión anonimizada

C-59/22 - 1

Asunto C-59/22

Petición de decisión prejudicial

Fecha de presentación:

27 de enero de 2022

Órgano jurisdiccional remitente:

Tribunal Superior de Justicia de Madrid (España)

Fecha de la resolución de remisión:

22 de diciembre de 2021

Parte recurrente:

MP

Parte recurrida:

Consejería de Presidencia

Inscrito en el registro del Tribunal de Justicia con el número <u>12.12.232</u>
Luxemburgo, el <u>01/02</u> 2022
Fax/E-mail:
Presentado el: <u>22/01/22</u>
El Secretario, por orden <u>Maria Manuela Ferreira</u> Administradora principal

Tribunal Superior de Justicia de Madrid — Sección n.º 02 de lo Social

[omissis] [identificación del órgano jurisdiccional, procedimiento y partes]

AUTO

En el Recurso de Suplicación [omissis] interpuesto en nombre y representación de la Sra. MP contra la sentencia dictada por el Juzgado de lo Social núm. 18 de Madrid de fecha 10-6-2021, en los autos [omissis] seguidos contra CONSEJERIA DE PRESIDENCIA en materia de DERECHOS y RECLAMACION DE CANTIDAD [omissis].

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el Juzgado de lo Social n.º 18 de Madrid se ha dictado sentencia de fecha 10-6-2021 desestimatoria de la demanda presentada por la Sra. MP

contra CONSEJERIA DE PRESIDENCIA, disponiéndose en el fallo de dicha resolución lo siguiente:

«Previa estimación de la excepción de cosa juzgada para la petición de fijeza, y desestimación de la petición de silencio positivo, debo desestimar y desestimo la demanda presentada respecto a la petición de indemnización.»

SEGUNDO.- En dicha demanda la actora solicitaba que se le declarase trabajadora fija de plantilla a todos los efectos y se le abonase, por el abuso cometido, una indemnización equivalente a la del despido improcedente, de 45 y 33 días respectivamente según los periodos trabajados y, subsidiariamente, de 33 días por año trabajado, como compensación por la utilización abusiva de contratos de duración determinada.

TERCERO.- En la sentencia recaída se recogen, en lo que aquí interesa, los hechos probados siguientes:

«PRIMERO.- La Sra. MP tiene reconocida por sentencia del TSJ de Madrid de 27/12/2007 la relación laboral indefinida discontinua desde su comienzo. La actora ha venido prestando servicios desde el 22/10/1994.

SEGUNDO.- En cumplimiento de la Sentencia del TSJ de Madrid de 27/12/2007 se incorpora a la actora como personal laboral indefinido discontinuo no fijo en plantilla asimilado a la categoría de encargado II Área grupo B Grupo III nivel 4.º [omissis]

TERCERO.- El 13/11/2020 presenta escrito de reclamación previa por correo abierto dirigido a la CONSEJERIA DE PRESIDENCIA solicitando se declare fija de plantilla y el abono de una indemnización equivalente a la de despido [omissis].

La administración no ha contestado

CUARTO.- La actora sigue trabajando para la COMUNIDAD DE MADRID.»

CUARTO.- La demandante ha formulado recurso de suplicación contra la sentencia con base en los motivos siguientes:

«PRIMERO.- [omissis]

SEGUNDO.- [omissis]

TERCERO.- [omissis] se funda en violación por interpretación errónea del art. 15.5 del Estatuto de los Trabajadores. Establece dicha norma que, 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. En el presente caso la actora y hoy recurrente, lleva prestando sus servicios, campaña tras campaña de verano en el servicio de prevención de incendios de la Comunidad de Madrid, desde el año 1.994, como dice la sentencia recurrida en su primer hecho probado. No debe inducir a engaño el hecho de que tenga la consideración de indefinida discontinua, pues tal concepto no es más que una creación jurisprudencial, no regulada por norma alguna, que pretende dar otra denominación distinta, pero que no deja de ser un contrato temporal que se repite en el tiempo, año tras año, y que ninguna ventaja tiene para [la recurrente], salvo que la llamen al año siguiente para ocupar temporalmente una plaza que debería haber sido cubierta definitivamente por personal fijo (ya laboral, ya funcionario) mediante el sistema regulado al efecto, en cuyo momento su contrato se resolverá, sin otro futuro que el desempleo. En definitiva, se trata de un contrato plurianual que es un contrato temporal al que la llamarán mientras dicha plaza no se cubra por el procedimiento reglamentario, razón por la cual [la] relación entra de pleno en las normas y jurisprudencia citada, y ha de ser considerado como un contrato en fraude de ley a los efectos de la normativa comunitaria. Si bien en su momento fue declarada como trabajadora indefinida discontinua, [omissis] ello no deja de ser una cascada de contratos temporales, temporada tras temporada, con fecha de terminación incierta, pero segura. Es decir, su contrato finalizará cuando esa vacante se cubra o se amortice, lo que quiere decir, ni más ni menos, que se trata de un contrato temporal, amparado por la Directiva 1999/70 CE, y la jurisprudencia del TJUE que la desarrolla, en la que está comprendido el fraude que se denuncia.

CUARTO.- [omissis] se funda en violación por interpretación errónea del art. 10.4 en relación con el art. 70. 1 de la LEBEP (Ley 7/2007 de 12 de abril). En efecto, se ha de decir que las citadas normas regulan la obligatoriedad de cubrir las vacantes en la administración pública, ya sea personal laboral o funcionario, mediante la convocatoria de oposición o concurso oposición de aquellas vacantes que, coyunturalmente, hayan sido ocupadas por interinos o personal contratado por contrato temporal, en el mismo año o en el año inmediatamente posterior a dicho contrato temporal (art. 10) o en máximo 3 años (art. 70). Pues bien, al menos durante los últimos 27 años que la recurrente lleva trabajado, no se ha convocado prueba alguna, por lo que la administración recurrida ha incumplido reiteradamente la ley y ello, unido a lo dispuesto en el artículo 15 del ET, denunciado más arriba, ha de tener como consecuencia la declaración de fijeza de la actora [omissis]

QUINTO.- [omissis] se funda en violación por interpretación errónea de la Directiva 1999/70/CE de 28 de junio, relativa al Acuerdo Marco de la UNICE y el CEEP, en relación con la jurisprudencia dictada por el TJUE [en] su desarrollo y la dictada por los tribunales nacionales [omissis]. La mencionada norma, de obligatorio cumplimiento en España, como tiene declaradas numerosas sentencias tanto del TJUE como del Tribunal Supremo, establece que, a efectos de

prevenir los abusos como consecuencia de la utilización sucesiva de contratos o relación laborales, se introducirán medidas para prevenir tales abusos. Sin embargo, en España no se ha adoptado ninguna de las posibles medidas correctoras o preventivas de tales abusos, razón por la cual el TJUE ha dictado ya varias resoluciones que así lo ponen de manifiesto. [omissis] Estas resoluciones, remiten a los tribunales nacionales la resolución del problema, para que atajen el abuso en la utilización de este tipo de contratos. No se puede entender que no sea posible poner remedio a este problema, al igual que se hizo, en su momento, cuando se inventaron la figura del indefinido discontinuo, que no solo no existía en la legislación española, sino que, a día de hoy, sigue sin existir, aunque solo fuera para darle algún respaldo a la creación jurisprudencial. Con mayor razón y motivos y por exigencias de la directiva citada y de las resoluciones del TJUE, es posible y necesario que el fraude y el abuso de las administraciones sea sancionado con la declaración de fijeza de la actora [omissis]

SEXTO.- [omissis] se funda en violación por interpretación errónea de los artículos 9, 14, 23 y 103.3 de la Constitución Española en relación con los artículos 55 y ss. de la Ley 7/2007 de EBEP y violación de la jurisprudencia relativa a lo mismo [omissis]. Las expresadas normas regulan la necesidad de acceder a un puesto público en condiciones de igualdad, mérito y capacidad. Sin embargo, tal y como ha sido resuelto por una sentencia del TSJ de Madrid, de 17 de febrero de 2021, en recurso 845/2020 [omissis], es posible declarar la fijeza de los trabajadores en esta situación, lo que resuelve con el siguiente contenido: “En el caso español no parece que exista problema alguno para encontrar una interpretación conforme, en el caso del personal laboral, porque la doctrina del Tribunal Constitucional ha interpretado que los artículos 23.2 y 103.3 de la Constitución no incluyen bajo su ámbito de protección la mera contratación laboral, sino solamente el acceso a las plazas de funcionarios públicos [omissis]. Es decir, cuando se trata de un caso de trabajador con contrato laboral, no funcionario interino, como es el presente, no es precisa la superación de prueba o proceso selectivo alguno, a tenor de lo resuelto en la sentencia que se cita. Incluso más, con fecha 30 de junio de 2021, el Juzgado central de lo Contencioso Administrativo número 2 de Madrid, en procedimiento abreviado 134/2020, ha ido más allá y ha dictado sentencia por la que considera que el abuso de la administración ha de ser sancionado, por el fraude cometido, con la declaración de fijeza, con acceso al puesto de trabajo de funcionario de carrera que ocupaba, si bien, no le declara funcionario, que es lo que estaría prohibido por las normas citadas como violadas en este motivo, sino personal fijo. Es decir, cabe declararlos personal fijo, que no supone infracción alguna y está avalado por la legislación citada, aunque no sea posible declararlos funcionarios. Por otro lado, se ha de reiterar que la recurrente accedió a este trabajo a través de una bolsa de trabajo confeccionada al efecto, convocada por la Administración, en este caso la Comunidad de Madrid, ateniéndose, como no puede ser de otra manera, a los principios de igualdad, mérito y capacidad según el baremo ad hoc y, para cuyo acceso a la misma se habían de tener una serie de capacidades físicas y conocimiento del medio en el que se iba a trabajar. [omissis]

SEPTIMO.- [omissis]

Y en su recurso solicitaba la demandante, textualmente, lo siguiente: «*SUPLICO dicte sentencia que revocando la recurrida: 1.- Declare a la actora trabajadora fija de plantilla a todos los efectos y 2.- En todo caso se condene a la demandada a que le abone, por el abuso cometido, una indemnización equivalente a la de despido improcedente, de 45 y 33 días respectivamente según los periodos trabajados y, subsidiariamente, de 33 días por año trabajado, como compensación por la utilización abusiva de contratos de duración determinada.*»

Por su parte, la demandada ha presentado escrito de impugnación [omissis]. [fórmula genérica de impugnación del recurso]

QUINTO.- Por providencia de esta Sala de fecha 24-11-2021 se ha acordado «*suspender la tramitación del procedimiento y dar audiencia a las partes para que [omissis] hagan las alegaciones que estimen oportunas sobre la pertinencia y conveniencia de elevar al Tribunal de Justicia de la Unión Europea cuestiones prejudiciales de interpretación de la cláusula quinta del acuerdo anexo a la Directiva 1999/70/CE [omissis] [redacción provisional de las cuestiones prejudiciales que el órgano jurisdiccional remitente pretende plantear al Tribunal de Justicia, cuyo contenido se retoma en esencia en las cuestiones finalmente planteadas]*»

SEXTO.- La actora ha formulado alegaciones considerando que debe plantearse la cuestión prejudicial, mientras que la demandada se ha opuesto entendiendo que no ha de plantearse, por las razones que indica en su escrito.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea dispone que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea es competente para pronunciarse, con carácter prejudicial, sobre la interpretación del Tratado y sobre la validez e interpretación de los actos adoptados por las instituciones, órganos u organismos de la Unión. Cuando se plantee una cuestión de esta naturaleza ante un órgano jurisdiccional de uno de los Estados miembros, dicho órgano podrá pedir al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre la misma, si estima necesaria una decisión al respecto para poder emitir su fallo.

[omissis] [normativa nacional relativa al planteamiento de una cuestión prejudicial]

SEGUNDO.- En el presente supuesto se plantea en el debate procesal del recurso de suplicación una cuestión que exige determinar la correcta interpretación para su aplicación al caso de la cláusula quinta del acuerdo anexo a 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, y de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea dictada en aplicación de dicha norma, siendo la petición formulada por la demandante que se la declare

trabajadora fija de plantilla y se le abone la indemnización solicitada, equivalente a la de despido improcedente, como consecuencia del abuso cometido por la empleadora. Pudiendo observarse que la sentencia de instancia desestimó la demanda presentada considerando que opera la excepción de cosa juzgada, ya que se dictó una sentencia por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid declarando que tiene un contrato de trabajo indefinido discontinuo desde el comienzo de la prestación de servicios, y que por lo tanto ya se enjuició cómo era la relación laboral de la actora desde el inicio de la relación y se declaró que es indefinido y no que fuera fija; añadiéndose en dicha sentencia que en el supuesto de no estimarse esta excepción, no procedería la declaración de fijeza porque la actora no ha superado un proceso selectivo para un puesto de trabajador fijo, proceso que debe convocarse con publicidad y acceder a la plaza en condiciones de igualdad, mérito y capacidad.

Así las cosas, resulta indudable que se ha de proceder al planteamiento de la cuestión prejudicial a que hace referencia la providencia recaída en autos en fecha 24-11-2021, en el bien entendido de que en el supuesto de que se entienda que no puede operar la excepción de cosa juzgada, sería preciso pronunciarse sobre la petición de fijeza de plantilla efectuada por la demandante y, en todo caso, ha de determinarse por esta Sala si procede la indemnización equivalente a la de despido improcedente interesada por la actora al considerar que se ha cometido un abuso por parte de la empleadora.

Y aquí conviene señalar que es evidente que puede haber una contradicción entre las normas del Derecho de la Unión y las normas de Derecho interno, pero no por esto queda excluido el planteamiento de la cuestión prejudicial [omissis] [procedencia y efectos de la remisión prejudicial con arreglo al Derecho nacional]

En conclusión, y con arreglo a lo indicado, para dictar sentencia en el presente procedimiento es necesario resolver con carácter previo determinadas cuestiones interpretativas de normas del Derecho de la Unión Europea [omissis]. [consideraciones relativas a la facultad del órgano jurisdiccional remitente de plantear cuestiones prejudiciales y principios que guían la selección de estas]

A la vista de todo lo cual,

LA SALA ACUERDA

Mantener la suspensión de la tramitación del recurso de suplicación [omissis] para elevar al Tribunal de Justicia de la Unión Europea la siguiente cuestión prejudicial:

PETICIÓN DE CUESTIÓN PREJUDICIAL QUE ELEVA LA SALA DE LO SOCIAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID, SECCION 2ª, ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

I. HECHOS DEL PROCEDIMIENTO.

La demandante, la Sra. MP, fue contratada inicialmente y ha venido prestando servicios desde el 22-10-1994, teniendo reconocida por sentencia de esta Sala del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 27-12-2007 la relación laboral indefinida discontinua desde su comienzo. Y en cumplimiento de dicha sentencia ha sido incorporada como personal laboral indefinido discontinuo no fijo en plantilla y sigue trabajando para la Comunidad de Madrid.

La Sra. MP presentó demanda en reclamación de derechos y cantidad contra la Consejería de Presidencia en cuyo suplico efectuaba las peticiones antecitadas y la sentencia del Juzgado de lo Social número 18 de Madrid de fecha 10 de junio de 2021 desestima la demanda de la trabajadora por las razones indicadas, apreciando la excepción de cosa juzgada y entendiendo que no procede el abono de indemnización.

Esa sentencia del Juzgado de lo Social ha sido recurrida en suplicación ante esta Sala, alegándose la infracción, entre otras normas, de la Directiva 1999/70 CE y de su Acuerdo Marco sobre trabajo temporal y se cita la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 3-6-2021 (asunto C-726/19).

Sostiene la demandante que lleva prestando sus servicios, campaña tras campaña de verano, en el servicio de prevención de incendios de la Comunidad de Madrid desde el año 1.994 y que, al menos durante los últimos 27 años que lleva trabajando, no se ha convocado prueba alguna, por lo que la Administración ha incumplido reiteradamente la ley y ello, unido a lo dispuesto en el artículo 15 del ET, ha de tener como consecuencia la declaración de fijeza de la actora, como sanción procedente a la Administración demandada por su abuso de la contratación fraudulenta y contraria a toda norma, solicitando que se le abone la indemnización interesada.

II. MARCO JURÍDICO.

A) NORMATIVA Y DOCTRINA JUDICIAL ESPAÑOLA.

RÉGIMEN LEGAL ESPAÑOL DE LA CONTRATACIÓN TEMPORAL Y DE LAS CONSECUENCIAS DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS QUE REGULAN LA MISMA: CONVERSIÓN DEL CONTRATO EN INDEFINIDO.

Tanto el Código de Trabajo de 1926 (artículo 11), como la Ley de Contrato de Trabajo de 1931 (artículo 21), como el texto refundido de la Ley de Contrato de Trabajo aprobado por Decreto de 26 de enero de 1944 (artículo 27), permitían que el contrato de trabajo se celebrase sin tiempo fijo (indefinido) o bien con carácter temporal, bien por un tiempo cierto, bien para obras o servicios determinados. La posibilidad de pactar libremente la temporalidad del contrato fue limitada posteriormente por normas sectoriales (reglamentaciones de trabajo y ordenanzas

laborales) y después, con carácter general, por el artículo 15 de la Ley 16/1976, de 8 de abril, de Relaciones Laborales. Se inició entonces la técnica legislativa, vigente hasta el día de hoy, basada en los siguientes principios:

- a) El contrato de trabajo ordinario o normal es el contrato por tiempo indefinido, también llamado fijo (términos sinónimos)
- b) No obstante empresario y trabajador pueden firmar un contrato temporal en supuestos tasados, establecidos y regulados en cuanto a su duración y condiciones por la Ley, siendo posible su desarrollo por vía reglamentaria y/o por convenio colectivo.

Además, el artículo 15.3 de la Ley 16/1976, de 8 de abril, de Relaciones Laborales, disponía expresamente que, «transcurrido el tiempo pactado inicialmente, o su prórroga expresa, sin denuncia escrita por ninguna de las partes, se presumirá concertado por tiempo indefinido desde la fecha de su constitución» y que «también se presumirá existente el contrato por tiempo indefinido cuando se trate de contratos temporales concertados deliberadamente en fraude de la Ley».

El Estatuto de los Trabajadores aprobado por Ley 8/1980, de 10 de marzo, en su artículo 15.3, estableció que «se presumirán por tiempo indefinido los contratos temporales celebrados en fraude de Ley», suprimiendo el término «deliberadamente», mientras que en el artículo 49.3 estableció que «si llegado al término no hubiera denuncia por alguna de las partes, el contrato se considerará prorrogado tácitamente por tiempo indefinido, salvo prueba en contrario que acredite la naturaleza temporal de la prestación». Esta última norma fue matizada con posterioridad, de manera que, si al final de la duración inicial pactada no se ha agotado el plazo máximo de duración posible legalmente y se mantiene la prestación de servicios, la prórroga tácita se produce hasta el final de la duración máxima legalmente posible del contrato temporal y solamente cuando se alcanza la duración legal máxima y se mantiene la prestación de servicios la prórroga tácita se produce por tiempo indefinido. Esas dos normas siguen hoy vigentes en los artículos 15.3 y 49.1.c del texto refundido del Estatuto de los Trabajadores de 2015 (Real Decreto Legislativo 2/2015).

En base a esas normas la jurisprudencia posterior ha venido a establecer que la utilización indebida de un supuesto de contratación temporal o el incumplimiento por el empresario de las reglas básicas que lo regulan, incluidas las relativas a su duración máxima, determinan que el contrato, pese a haber sido pactado como temporal, haya de considerarse por tiempo indefinido. Esa conversión puede ser inicial, cuando falta la causa material que justifica la temporalidad con arreglo a la Ley o se incumple desde el comienzo algún requisito básico de la contratación temporal, o puede ser sobrevenida, cuando se supera la duración máxima permitida legalmente, cuando se desvincula posteriormente el desarrollo del contrato de su causa de temporalidad o cuando de cualquier otro modo se incumplen con posterioridad las normas legales básicas que regulan el tipo de contrato temporal.

En este contexto el concepto de contrato por tiempo indefinido y de contrato fijo se consideran con carácter general equivalentes, siendo ambos términos jurídicos sinónimos. Esta equivalencia se rompió, según veremos después, por la jurisprudencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, para el caso de las Administraciones Públicas, en el cual se diferenció entre contratos fijos y contratos por tiempo indefinido pero no fijos (conocidos como indefinidos no fijos).

LA LIMITACIÓN AL ENCADENAMIENTO DE CONTRATOS TEMPORALES.

La regulación de los contratos temporales descrita impone la valoración de legalidad de cada uno de ellos por separado. Antes de 2006 la legislación laboral española no fijaba ningún límite para el posible encadenamiento de contratos temporales distintos con el mismo trabajador o para el mismo puesto de trabajo. Para los diferentes tipos de contratos temporales sí se venían fijando límites a su duración o número de renovaciones, pero no para el uso con el mismo trabajador de contratos temporales sucesivos con diferentes causas y modalidades.

Por tanto, era posible que el mismo trabajador fuese contratado sucesivamente por la misma empresa durante muchos años con diferentes contratos temporales, siempre y cuando todos y cada uno de esos contratos temporales, considerados por separado, se ajustasen a su regulación normativa. La aprobación de la Directiva 1999/70/CE y la cláusula quinta de su acuerdo anexo obligó a establecer en la legislación española límites al encadenamiento de contratos temporales antes del 10 de julio de 2001.

Para ello la Ley 12/2001, de 9 de julio, de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad, introdujo un número 5 en el artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores que permitía a los convenios colectivos «establecer requisitos dirigidos a prevenir los abusos en la utilización sucesiva de la contratación temporal», pero la Ley no establecía ningún límite para dicha utilización sucesiva, por lo que no se podía entender que se cumpliera con el mandato de la cláusula quinta del acuerdo anexo a la Directiva 1999/70/CE.

Posteriormente se dictó el Real Decreto-ley 5/2006, de 9 de junio (posteriormente convertido en Ley 43/2006), que modificó el artículo 15.5 del Estatuto de los Trabajadores para establecer límites al encadenamiento de contratos temporales, lo que se hizo de la siguiente manera: 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 puesto de trabajo con la misma empresa, 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, adquieren la condición de trabajadores fijos.

La norma sufrió diversas vicisitudes posteriores, incluyendo una suspensión temporal de su aplicación entre el 31 de agosto de 2011 y el 31 de diciembre de 2012 (Real Decreto-ley 10/2011, Real Decreto-ley 3/2012 y Ley 3/2012) y algunas modificaciones de aspectos parciales por diversas leyes (Ley 43/2006, de 29 de diciembre, Real Decreto-ley 10/2010, de 16 de junio y Ley 35/2010, de 17 de septiembre), pero en lo sustancial el mismo límite al encadenamiento de contratos sigue vigente hoy en día, incorporado en el artículo 15.5 del texto refundido de 2015 del Estatuto de los Trabajadores.

No obstante esa norma no se aplica a todos los contratos temporales, sino que existen contratos temporales excluidos de su aplicación y que no computan para los plazos fijados en la misma, en concreto los contratos formativos, de relevo e interinidad, los contratos temporales celebrados en el marco de programas públicos de empleo-formación, así como los contratos temporales que sean utilizados por empresas de inserción debidamente registradas cuando el objeto de dichos contratos sea considerado como parte esencial de un itinerario de inserción personalizado.

Por otra parte, el límite de duración señalado no se aplica cuando el trabajador solamente tiene un único contrato, por larga que sea la duración de este.

Por otro lado, la norma que establece el citado límite al encadenamiento de contratos se aplica también a las Administraciones Públicas, si bien solo se tienen en cuenta los contratos celebrados en el ámbito de cada una de ellas por separado y no se consideran como Administraciones Públicas, a estos efectos, los organismos públicos, agencias y demás entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de las mismas (disposición transitoria 15^a.3 del Estatuto de los Trabajadores).

No existe ninguna previsión normativa específica sobre si dicho límite al encadenamiento de contratos afecta a los trabajadores del sector público considerados como indefinidos no fijos.

LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE IGUALDAD EN EL ACCESO A LAS FUNCIONES PÚBLICAS Y DE MÉRITO, CAPACIDAD Y PUBLICIDAD: SU INAPLICABILIDAD AL PERSONAL LABORAL.

El artículo 23.2 de la Constitución Española regula, como derecho fundamental del máximo nivel, que los ciudadanos «tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes». Ese artículo se complementa con el artículo 103.3, que dice que «la ley regulará [...] el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad».

El Tribunal Constitucional español ha declarado que el derecho fundamental del artículo 23.2 de la Constitución no solamente incluye los cargos políticos o representativos, sino también los puestos de funcionarios públicos. En relación con los funcionarios públicos el artículo 23.2 debe interpretarse conjuntamente

con el artículo 103.3, [en el sentido] de que el derecho al acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas implica que dicho acceso ha de resolverse de manera competitiva, por un procedimiento llevado a cabo con publicidad al que puedan concurrir libremente los ciudadanos que lo deseen y cumplan los requisitos establecidos en cada caso, debiendo seleccionarse entre ellos aplicando los principios de mérito y capacidad.

El personal al servicio de las Administraciones Públicas españolas y en general del Sector Público no solamente está compuesto por funcionarios, sino también por personal contratado con arreglo al Derecho Laboral. Para valorar su importancia se puede decir que el último Boletín Estadístico disponible del personal al servicio de las Administraciones Públicas a partir de los datos del Registro Central de Personal del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, editado en enero de 2021, nos dice que en el sector público español (incluyendo las entidades públicas que desarrollan actividades empresariales, pero no las sociedades mercantiles cuya propiedad corresponde total o mayoritariamente a las Administraciones Públicas) presta servicios un total de 2 710 405 personas, de las cuales 1 444 804 personas son funcionarios, 605 901 son personal laboral y 659 700 están englobados dentro del concepto «otro personal», que no se especifica.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha declarado expresamente que las funciones públicas englobadas en la protección que dispensa el art. 23.2 de la Constitución «son aquellas que vienen desarrolladas por funcionarios públicos, en el sentido del art. 103.3», es decir, personas vinculadas con la Administración mediante una relación de servicios de carácter estatutario regulada por el Derecho Administrativo, pero no incluye a las personas vinculadas contractualmente con la Administración. En definitiva, ha declarado reiteradamente con meridiana claridad que el derecho fundamental reconocido en el art. 23.2 de la Constitución no es aplicable en los supuestos de contratación de personal laboral al servicio de la Administración Pública. La contratación de personal laboral solamente queda bajo el amparo del genérico principio de igualdad establecido en el artículo 14 de la Constitución, que impide aplicar en su selección y contratación criterios discriminatorios o diferencias de trato injustificadas, pero la Constitución no exige que se lleve a cabo ningún procedimiento abierto y público que haya de resolverse con arreglo a los principios de mérito y capacidad.

El Tribunal Constitucional inadmitió tempranamente los primeros recursos de amparo presentados por personas que deseaban ser contratadas como personal laboral y pretendían ampararse en el artículo 23.2 de la Constitución, por ejemplo, en el auto 415/1985 —acceso a plaza de celador de hospital público con contrato laboral— o en el auto 154/1987 —oficial segundo con contrato laboral en empresa en la que el Estado tenía un 98 % del capital—.

En el auto 415/1985 dijo:

«Improcedente resulta, por otro lado, la invocación como derecho infringido por los actos impugnados el contenido en el art. 23.2 de la Constitución, que proclama el acceso “en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalan las Leyes”. Y ello por cuanto —sin entrar a discernir los elementos cualificadores del ejercicio de “funciones públicas”, que, en contra de lo que sostiene el recurrente, requiere algo más que “el desarrollo de un servicio a la colectividad”, criterio este que sirve para definir todo trabajo socialmente productivo, sea cual fuere el ámbito institucional en que la actividad se realice— el recurrente obtuvo la plaza a la que había opositado, al condenar el Tribunal Central de Trabajo al organismo demandado a incorporarle como celador»

El criterio en aquel primer auto no fue la naturaleza jurídica de la relación de servicios, sino de las funciones desempeñadas, diferenciando el Tribunal Constitucional entre los genéricos servicios a la colectividad, que no estarían amparados por el artículo 23.2 de la Constitución, de las funciones públicas en sentido estricto, que sí estarían amparadas.

En el auto 154/1987 dijo:

«No existe vulneración del art. 23.2 de la Constitución, pues, aunque ciertamente este Tribunal ha declarado, en Sentencias 5/1983, de 4 de febrero; 10/1983, de 21 de febrero, y 28/1984, de 28 de febrero, que el derecho reconocido en tal precepto incluye el de no ser removido si no es en virtud de causa legal, sin embargo ha matizado igualmente que, al referirse a “funciones y cargos públicos”, comprende a los “cargos” de representación política (Sentencia 23/1984, de 20 de febrero, y Auto de 27 de noviembre de 1985, este en el recurso de amparo 715/83), y respecto a las “funciones”, a las realizadas por personal que ostenta la condición de funcionario público y participa en los procesos de formación o manifestación de decisiones imputables a un ente público (Auto de 11 de diciembre de 1985 en el recurso de amparo núm. 758/85). En el presente caso, no cabe entender que el actor haya sido removido de función o cargo público, sino cesado en su empleo como trabajador por cuenta ajena en determinada empresa, sin que la participación pública en el capital de esta le dote de tintes que permitan apreciar, en la prestación de servicios del recurrente como oficial segundo, esa nota de participación en procesos decisivos de un ente público [...]».

El criterio en este segundo auto ya toma en consideración no solamente las funciones desempeñadas (que identifica como «los procesos de formación o manifestación de decisiones imputables a un ente público»), sino también la naturaleza jurídica de la relación de servicio como funcionario público. Por tanto, al tratarse de una persona con un contrato de trabajo cuyas funciones no tienen la «nota de participación en procesos decisivos de un ente público», se entiende excluido de la protección del artículo 23.2 de la Constitución.

«Improcedente resulta, por otro lado, la invocación como derecho infringido por los actos impugnados el contenido en el art. 23.2 de la Constitución, que proclama el acceso “en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalan las Leyes”. Y ello por cuanto —sin entrar a discernir los elementos cualificadores del ejercicio de “funciones públicas”, que, en contra de lo que sostiene el recurrente, requiere algo más que “el desarrollo de un servicio a la colectividad”, criterio este que sirve para definir todo trabajo socialmente productivo, sea cual fuere el ámbito institucional en que la actividad se realice— el recurrente obtuvo la plaza a la que había opositado, al condenar el Tribunal Central de Trabajo al organismo demandado a incorporarle como celador»

El criterio en aquel primer auto no fue la naturaleza jurídica de la relación de servicios, sino de las funciones desempeñadas, diferenciando el Tribunal Constitucional entre los genéricos servicios a la colectividad, que no estarían amparados por el artículo 23.2 de la Constitución, de las funciones públicas en sentido estricto, que sí estarían amparadas.

En el auto 154/1987 dijo:

«No existe vulneración del art. 23.2 de la Constitución, pues, aunque ciertamente este Tribunal ha declarado, en Sentencias 5/1983, de 4 de febrero; 10/1983, de 21 de febrero, y 28/1984, de 28 de febrero, que el derecho reconocido en tal precepto incluye el de no ser removido si no es en virtud de causa legal, sin embargo ha matizado igualmente que, al referirse a “funciones y cargos públicos”, comprende a los “cargos” de representación política (Sentencia 23/1984, de 20 de febrero, y Auto de 27 de noviembre de 1985, este en el recurso de amparo 715/83), y respecto a las “funciones”, a las realizadas por personal que ostenta la condición de funcionario público y participa en los procesos de formación o manifestación de decisiones imputables a un ente público (Auto de 11 de diciembre de 1985 en el recurso de amparo núm. 758/85). En el presente caso, no cabe entender que el actor haya sido removido de función o cargo público, sino cesado en su empleo como trabajador por cuenta ajena en determinada empresa, sin que la participación pública en el capital de esta le dote de tintes que permitan apreciar, en la prestación de servicios del recurrente como oficial segundo, esa nota de participación en procesos decisorios de un ente público [...]».

El criterio en este segundo auto ya toma en consideración no solamente las funciones desempeñadas (que identifica como «los procesos de formación o manifestación de decisiones imputables a un ente público»), sino también la naturaleza jurídica de la relación de servicio como funcionario público. Por tanto, al tratarse de una persona con un contrato de trabajo cuyas funciones no tienen la «nota de participación en procesos decisorios de un ente público», se entiende excluido de la protección del artículo 23.2 de la Constitución.

A partir de este momento el Tribunal Constitucional, citando aquellos autos, vino a reiterar en numerosas sentencias que «el derecho fundamental reconocido en el art. 23.2 de la Constitución no es aplicable en los supuestos de contratación de personal laboral al servicio de la Administración Pública». Por ejemplo en la sentencia 99/1987, en la 281/1993, en la 86/2004, en la 38/2007 o en la 192/2012. En esta última dijo expresamente:

«Según se ha anticipado, hemos distinguido en el art. 23.2 CE un derecho fundamental de los ciudadanos a acceder a las funciones públicas en condiciones de igualdad y con arreglo a las leyes, como derecho distinto al de acceder a los cargos públicos electivos de representación política, al que acabamos de referirnos. Por consiguiente, se hace necesario delimitar también la noción constitucional de “funciones públicas”, partiendo de que cuando se trata de una exégesis constitucional debemos rechazar el intento de aprehender los enunciados constitucionales deduciéndolos de normas de rango inferior (STC 27/1981, de 20 de julio, FJ 3). Pues bien, desde esta perspectiva estrictamente constitucional, las “funciones públicas” englobadas en la protección que dispensa el art. 23.2 CE han sido caracterizadas por nuestra jurisprudencia con las siguientes notas: [...]

b) En segundo lugar, son funciones desempeñadas por funcionarios públicos en el sentido del art. 103.3 CE, esto es, por aquellas personas vinculadas con la Administración mediante una relación de servicios de carácter estatutario, es decir, preordenada legal y reglamentariamente, y no integrada contractualmente (SSTC 86/2004, de 10 de mayo, FJ 4; y 132/2005, de 23 de mayo, FJ 2; y ATC 298/1996, de 16 de octubre, FJ 3). Como consecuencia de no poder calificarse como puestos o cargos públicos cuyo acceso tiene lugar a través de un procedimiento sujeto al Derecho administrativo, resultan excluidos de la protección constitucional dimanante del art. 23.2 CE los desempeñados por el personal laboral al servicio de la Administración (SSTC 281/1993, de 27 de septiembre, FJ 2; 86/2004, de 10 de mayo, FJ 4; 132/2005, de 23 de mayo, FJ 2; y 38/2007, de 15 de febrero, FJ 8) o bajo cualquier otra forma contractual, como acontece con los concesionarios y contratistas (así, ATC 645/1983, de 21 de diciembre)».

En el auto 298/1996 se resume esa doctrina de la siguiente manera:

«Como consecuencia de no poder calificarse como puestos o cargos públicos cuyo acceso tiene lugar a través de un procedimiento sujeto al Derecho administrativo, resultan excluidos de la protección constitucional dimanante del art. 23.2 CE los desempeñados por el personal laboral al servicio de la Administración (SSTC 281/1993, de 27 de septiembre, FJ 2; 86/2004, de 10 de mayo, FJ 4; 132/2005, de 23 de mayo, FJ 2; y 38/2007, de 15 de febrero, FJ 8) o bajo cualquier otra forma contractual, como acontece con los concesionarios y contratistas (así, ATC 645/1983, de 21 de diciembre)».

Cabe destacar, por su importancia cualitativa y cuantitativa, que en la sentencia 38/2007, resolviendo cuestión de inconstitucionalidad en la que se planteaba la

eventual vulneración del artículo 23.2 de la Constitución por el hecho de que los profesores de religión católica de todos los centros de enseñanza públicos se realice por las Administraciones Educativas sin proceso selectivo alguno y contratando a las personas designadas por la propia Iglesia católica, el Tribunal Constitucional dijo que, «*al tratarse de contratos laborales*» y «*como ha declarado en diversas ocasiones este Tribunal*», «*no se aplica el art. 23.2 CE (por todas, SSTC 86/2004, de 10 de mayo, FJ 4; y 132/2005, de 23 de mayo, FJ 2)*».

La propia Sala de lo Social [del] Tribunal Supremo ha recogido ocasionalmente este mismo criterio, por ejemplo en sentencia de 20 de octubre de 2015 en el recurso de casación número 172/2014. El Tribunal Constitucional había declarado que el derecho del artículo 23.2 de la Constitución no solamente incluye el derecho a acceder al cargo o función pública, sino también «el derecho a permanecer en los mismos, porque de otro modo el derecho fundamental quedaría vacío de contenido», tratándose de un «derecho a permanecer en condiciones de igualdad, con los requisitos que señalen las leyes». Había de valorarse por tanto si en el caso del despido colectivo de varios cientos de trabajadores de una empresa pública la selección de los trabajadores despedidos debía hacerse con criterios que respetasen los principios de igualdad, mérito y capacidad. En su sentencia el Tribunal Supremo negó la aplicación de los principios de mérito y capacidad, entre otros argumentos, porque «*es reiterado criterio del Tribunal Constitucional que en los contratos laborales no se aplica el art. 23.2 CE (así, SSTC 86/2004, de 10/Mayo, FJ 4; 132/2005, de 23/Mayo, FJ 2; y 30/2007, de 15/Febrero, FJ 8)*».

No obstante, aunque la Constitución no exija a las Administraciones Públicas y en general al sector público la aplicación de los principios de publicidad, mérito y capacidad en la selección y contratación del personal laboral, tampoco impide que la ley lo haga. Así lo hace el Estatuto Básico del Empleado Público, tanto en su texto original de 2007 como en el actual texto refundido de 2015, que en el artículo 15 regula el acceso al «empleo público» y dice que «*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*». Posteriormente el Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, ha añadido en el artículo 11.3 una norma que dice:

«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».

La disposición transitoria cuarta del Estatuto Básico del Empleado Público, en relación con los procesos de consolidación de empleo temporal, también establece que «*los procesos selectivos garantizarán el cumplimiento de los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad*».

En lo que se refiere al personal laboral se trata no obstante de normas de rango legal, esto es, del mismo rango que la legislación laboral vigente que regula la contratación temporal y la adquisición de fijeza, de manera que entre ellas rige un principio de modernidad temporal según el cual la norma posterior deroga a la anterior y cabe su interpretación sistemática.

LA FIGURA DEL TRABAJADOR INDEFINIDO NO FIJO EN LA JURISPRUDENCIA DE LA SALA DE LO SOCIAL DEL TRIBUNAL SUPREMO

Con la única excepción de su citada sentencia de 20 de octubre de 2015 en el recurso de casación 172/2014, la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, a diferencia del Tribunal Constitucional, ha entendido que el acceso a los puestos de empleados públicos mediante contratación laboral sí está incluida en el ámbito de los artículos 23.2 y 103.3 de la Constitución y por tanto debe realizarse mediante procedimientos llevados a cabo con publicidad que garanticen el respeto de los principios de igualdad, mérito y capacidad.

La consecuencia es que, al tratarse de una exigencia constitucional, se sitúa por encima de la legislación laboral y por tanto la aplicación de la misma no puede llevar a la vulneración de los principios constitucionales sobre acceso al empleo público. De ahí que cuando una Administración Pública utiliza indebidamente la contratación temporal, la consecuencia prevista por la legislación laboral, que es la fijeza del trabajador, debe ceder ante la necesidad de garantizar que el puesto que ocupa sea ofertado públicamente en un procedimiento que garantice el cumplimiento de los principios constitucionales.

Este criterio fue adoptado por el Tribunal Supremo a partir de su sentencia de 7 de octubre de 1996 (RCUD 3307/1995). En esa sentencia el Tribunal Supremo, al analizar la situación de unos trabajadores indebidamente contratados como temporales, dijo:

«La contratación laboral en la Administración pública al margen de un sistema adecuado de ponderación de mérito y capacidad impide equiparar a los demandantes a trabajadores fijos de plantilla, condición ligada a la contratación por el procedimiento reglamentario, sin perjuicio de su consideración, en su caso, como trabajadores vinculados por un contrato de trabajo por tiempo indefinido».

Dada la generalidad de dicho pronunciamiento y el importantísimo alcance que este tenía, la Sala Cuarta del Tribunal Supremo se vio obligada a precisar su doctrina, lo que hizo en sentencia del pleno de la Sala de 20 de enero de 1998 (RCUD 317/1997). En la misma dio carta de naturaleza a la figura jurisprudencial del trabajador indefinido no fijo como algo diferente al trabajador fijo.

En dicha sentencia el Tribunal Supremo afirmó [...] *«la aplicación al personal laboral de los criterios de selección tradicionales en la función pública y ello tiene una indudable trascendencia en orden al sistema de garantías [...] que enlazan con las previsiones constitucionales sobre la igualdad de los ciudadanos*

en el acceso a la función pública (artículos 14 y 23 de la Constitución), entendida aquella en sentido amplio —como empleo público— y en la aplicación para dicho acceso de los principios de mérito y capacidad (artículo 103.3 de la Constitución)».

Es decir, a diferencia del Tribunal Constitucional, que utiliza un concepto restrictivo de «funciones públicas» a efectos de los artículos 23.2 y 103.3 de la Constitución, el Tribunal Supremo adoptó un criterio amplio, que engloba al personal laboral.

La consecuencia es que «las irregularidades de los contratos temporales no pueden dar lugar a la adquisición de la fijeza, pues con ello se vulnerarían [...] las reglas imperativas que garantizan que la selección debe someterse a los principios de igualdad, mérito y publicidad en el acceso al empleo público».

Y añadió:

«El carácter indefinido del contrato implica desde una perspectiva temporal que este no está sometido, directa o indirectamente a un término. Pero esto no supone que el trabajador consolide, sin superar los procedimientos de selección, una condición de fijeza en plantilla que no sería compatible con las normas legales sobre selección de personal fijo en las Administraciones Públicas. En virtud de estas normas el organismo afectado no puede atribuir la pretendida fijeza en plantilla con una adscripción definitiva del puesto de trabajo, sino que, por el contrario, está obligado a adoptar las medidas necesarias para la provisión regular del mismo y, producida esa provisión en la forma legalmente procedente, existirá una causa lícita para extinguir el contrato».

Por tanto el trabajador indefinido no fijo al servicio de las Administraciones Públicas se diferencia del trabajador fijo en que la extinción del contrato de este último está sujeto a las causas y condiciones generales que se regulan en el Estatuto de los Trabajadores, mientras que la duración del contrato del trabajador indefinido no fijo está además sujeta a otra causa de finalización: la Administración contratante queda obligada a poner en marcha el procedimiento para cubrir el puesto de manera legal, respetando los procedimientos de publicidad, igualdad, mérito y capacidad. Una vez cubierto el puesto se extingue el contrato del trabajador indefinido no fijo, salvo que él mismo haya participado en el procedimiento de cobertura de su plaza y obtenido la adjudicación de la misma.

Esta figura creada por la jurisprudencia se ha aplicado masivamente con posterioridad en los litigios relativos a trabajadores de las Administraciones Públicas, de manera que incluye en su ámbito de aplicación todo tipo de supuestos en los que el empleador es una Administración Pública y la legislación laboral le obliga a reconocer la fijeza a un contratado laboral, como pueden ser:

- a) El trabajador al que se contrata temporalmente sin respetar las normas que regulan las modalidades de contratación temporal.

- b) El trabajador contratado como temporal de forma inicialmente correcta, cuando después y de forma sobrevenida se incumplen las normas sobre contratación temporal.
- c) El trabajador contratado sin ser dado de alta en la Seguridad Social, lo que en el caso de las Administraciones Públicas esencialmente se produce cuando se contrata al trabajador con un contrato mercantil o de servicios, que judicialmente se considera después como laboral.
- d) El trabajador de una empresa subcontratada por la Administración cuando judicialmente se declara posteriormente que esa subcontrata en realidad es una cesión de trabajadores, de manera que el trabajador cedido puede optar por integrarse en la empresa cesionaria (la Administración Pública) como fijo.
- e) Aquellos supuestos en los que la Administración Pública se ve obligada a integrar en su plantilla como laborales a trabajadores fijos de empresas privadas debido a una sucesión de empresas en virtud del artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores (que incorpora la Directiva 2001/23/CE).

En todos estos supuestos y en otros análogos los tribunales, en lugar de reconocer la fijeza prevista por la legislación laboral, lo que hacen es declarar al trabajador como indefinido no fijo, esto es, la Administración está obligada a convocar el procedimiento para la cobertura legal de la plaza y cuando la misma sea adjudicada a un titular que haya superado ese procedimiento el contrato del trabajador indefinido no fijo se extingue.

Esta creación jurisprudencial se ha extendido por la Sala Cuarta del Tribunal Supremo a todo el sector público, también a las sociedades mercantiles cuyo capital mayoritario sea público. Aunque el Tribunal Supremo había dicho en algunas sentencias que en las sociedades mercantiles de capital público no es de aplicación dicha figura, *«pues no están obligadas a cumplir con los principios constitucionales del acceso a la función pública, que es a lo que se contrae el mandato del art. 103.3 CE»* (sentencias de 18 de septiembre de 2014, RCU 2323/2013, 20 de octubre de 2015, recurso 172/2014 y 6 de julio de 2016, recurso 229/2015), a partir de su sentencia de 18 de junio de 2020 (RCU 2811/2018), el criterio se modificó y el Tribunal Supremo dijo que también en el acceso al empleo en las sociedades mercantiles públicas (en este caso siempre laboral) deben respetarse los principios constitucionales de publicidad, igualdad, mérito y capacidad, por lo que quien no ha superado una prueba selectiva que respete esos principios no puede adquirir la condición de trabajador fijo, sino de indefinido no fijo. Ello se fundamenta en una cuestión de mera legalidad y es la interpretación que hace de la disposición adicional primera del Estatuto Básico del Empleado Público, que amplía el ámbito de aplicación del artículo 55 de dicha Ley a todas *«las entidades del sector público estatal, autonómico y local, que no estén incluidas en el artículo 2 del presente Estatuto y que estén definidas así en su*

normativa específica», lo que el Tribunal Supremo entiende que incluye a las sociedades mercantiles. Ese criterio lo ha mantenido el Tribunal Supremo con posterioridad (por ejemplo, sentencias de 2 de julio de 2020, RCUUD 1906/2018, 17 de septiembre de 2020, RCUUD 1408/2018, o de 1 de junio de 2021, RCUUD 3972/2018), extendiéndolo también al acceso al empleo en las fundaciones públicas (sentencia de 26 de enero de 2021, RCUUD 71/2020).

La enorme extensión que ha cobrado la figura ha producido una enorme acumulación de trabajadores calificados como indefinidos no fijos en todo el sector público. Los que son reconocidos como tales son los que han obtenido esa calificación por sentencia judicial, puesto que la Administración no suele reconocer por sí misma esa situación, lo que además le ha quedado prohibido hacer sin sentencia a partir de la entrada en vigor de la disposición adicional trigésima cuarta de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, después reiterada en la disposición adicional cuadragésima tercera, número dos, de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 (*«Los órganos competentes en materia de personal en cada una de las Administraciones Públicas y en las entidades que conforman su Sector Público Instrumental [...] no podrán atribuir la condición de indefinido no fijo a personal con un contrato de trabajo temporal, ni a personal de empresas que a su vez tengan un contrato administrativo con la Administración respectiva, salvo cuando ello se derive de una resolución judicial»*). A ellos habrá que sumar un buen número de los trabajadores temporales al servicio de las Administraciones y del Sector Público que no están reconocidos como tales (especialmente trabajadores interinos por vacante a partir de la sentencia de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo de 6 de julio de 2021, RCUUD 2031/2019 y las subsiguientes derivadas de la misma, que en aplicación de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión de Europea de 3 de junio de 2021 en el asunto C-726/19, IMIDRA, fija un límite máximo de tres años a la duración de los contratos de interinidad por vacante). Hay que tener en cuenta que, aunque la figura de los indefinidos no fijos no figura como tal separadamente en las estadísticas sobre el empleo público, dado que el número de trabajadores temporales en el sector público es de más de un millón de personas (1 101 300 según la encuesta de población activa del Instituto Nacional de Estadística del tercer trimestre de 2021), una parte significativa de estos podría entrar dentro de tal calificación, lo que nos permite subrayar la importancia del problema que se somete al TJUE en esta cuestión prejudicial.

Este gran número se explica porque a lo largo de los años en su inmensa mayoría las Administraciones Públicas no han cumplido su obligación de convocar los procesos de cobertura de las plazas ocupadas por trabajadores que eran declarados indefinidos no fijos por los tribunales, de manera que la mayor parte de aquellos trabajadores que han ido siendo declarados indefinidos no fijos por los tribunales sociales a lo largo del tiempo han permanecido en sus puestos posteriormente hasta alcanzar un volumen muy importante dentro de la plantilla de las Administraciones. Esa falta de convocatoria es debida a diversas causas, entre las que se encuentran las limitaciones presupuestarias para realizar tales

convocatorias, que fueron muy estrictas sobre todo entre 2011 y 2018. También hay que tener en cuenta que no ha sido frecuente que se reclame judicialmente la convocatoria de las plazas ocupadas por trabajadores indefinidos no fijos por las personas u organizaciones que les representen que tengan interés en poder acceder a las mismas o por los propios trabajadores indefinidos no fijos interesados en regularizar su situación. Pero es que en los escasos supuestos en que se ha hecho tal reclamación judicial, que debe tramitarse ante el orden contencioso-administrativo mediante la impugnación de la oferta de empleo público de la correspondiente Administración, la respuesta ha sido negativa. Entre las sentencias que al respecto hemos podido localizar está la del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número dos de Vigo en el procedimiento abreviado 105/2018, relativa a impugnación de la oferta de empleo público del Ayuntamiento de Vigo, que resuelve la cuestión con el siguiente texto:

«El hecho de que no se incluyan tantas plazas vacantes como número de trabajadores indefinidos no fijos no es por sí mismo un ejercicio ilegítimo de la potestad de autoorganización del Concello, que a la hora de aprobar la OEP no viene condicionada ni por el número de trabajadores indefinidos no fijos de una determinada categoría o grupo profesional, ni por los concretos contenidos funcionales de los puestos a los que están adscritos, debiendo ofertar las plazas vacantes que considere necesarias para la prestación del servicio, siendo en un momento posterior cuando se decidirán los servicios administrativos a los que los titulares de dichas plazas hayan de ir destinados, tras la superación de los oportunos procesos selectivos, a los que podrán concurrir en igualdad de condiciones los trabajadores indefinidos [no] fijos, como es el caso de los demandantes».

Es decir, a pesar de que los órganos judiciales del orden social, incluido el Tribunal Supremo, han insistido en la obligación de que las Administraciones convoquen los correspondientes procedimientos de ingreso para cubrir las plazas ocupadas por los trabajadores indefinidos no fijos, ese pronunciamiento carece de virtualidad, porque para ello es preciso que se incluyan en la oferta de empleo público anual de la Administración. Esa oferta ha sido objeto de congelación o estrictos límites por la legislación presupuestaria durante varios años. Pero además la revisión judicial de la misma no corresponde a los tribunales del orden social, sino a los del orden contencioso-administrativo, y cuando se ha reclamado ante estos segundos que se incluyan las plazas ocupadas por los trabajadores indefinidos no fijos, como sería obligatorio para la Administración, dicha obligación se ha considerado inexistente en base a la potestad de autoorganización de la propia Administración. A lo que hay que añadir que la oferta de empleo público puede ser ilegal si por el número de plazas incluidas excede las previsiones de las leyes de presupuestos y que, incluso de ser aprobadas e incluir plazas ocupadas por indefinidos no fijos, el artículo 70.1 del Estatuto Básico del Empleado Público establece que «la ejecución de la oferta de empleo público [...] deberá desarrollarse dentro del plazo improrrogable de tres años» y si se excede ese plazo la oferta caduca y ya no pueden llevarse a cabo las correspondientes convocatorias.

En cuanto a la calificación del contrato de trabajador indefinido no fijo como temporal o como fijo, inicialmente el Tribunal Supremo dijo inicialmente que la situación de los trabajadores indefinidos no fijos era equiparable a la de los trabajadores temporales con un contrato de interinidad por vacante. En ambos casos la duración del contrato queda supeditada a la cobertura reglamentaria de la vacante, momento en el que se extingue. Y dado que el contrato de interinidad por vacante no tiene prevista legalmente ninguna indemnización en el momento de su extinción por cobertura de la plaza, el Tribunal Supremo no reconoció tampoco ninguna indemnización por tal motivo a los indefinidos no fijos.

El Tribunal Supremo dijo que *«el problema se traduce en determinar si un “indefinido no fijo” puede legalmente ver extinguida su relación laboral por la circunstancia de haber sido nombrado para ese mismo puesto de trabajo otro trabajador que sí que tiene la condición de “fijo” por haber superado las pruebas objetivas pertinentes»*, y en sentencias como por ejemplo las de 27 de mayo de 2002 (RCUD 2591/2001), 27 de diciembre de 2006 (RCUD 447/2005), 14 de febrero de 2007 (RCUD 2977/2005) y 22 de febrero de 2007 (RCUD 3353/2005) dijo que *«la situación de estos indefinidos es equiparable a las de los interinos y por lo tanto la extinción de su contrato por causa del nombramiento de un titular de la misma plaza es causa válida de extinción»*.

Esta equiparación se hizo insostenible desde el momento en que el Tribunal Supremo, en sentencias como las de 21 de julio de 2016 (recurso 134/2015) y 2 de abril de 2018 (recurso 27/2017), reconoció a los trabajadores indefinidos no fijos el derecho a participar en procedimientos de movilidad interna dentro de la Administración en las mismas condiciones que los trabajadores fijos. Este derecho les fue reconocido por el Tribunal Supremo en base a considerar a estos trabajadores como temporales al amparo de la Directiva 1999/70/CE, lo que lleva a aplicar la prohibición de discriminación con los trabajadores fijos. La prohibición resulta de la cláusula cuarta, número uno, del acuerdo anexo a la Directiva 1999/70/CE (*«Por lo que respecta a las condiciones de trabajo, no podrá tratarse a los trabajadores con un contrato de duración determinada de una manera menos favorable que a los trabajadores fijos comparables por el mero hecho de tener un contrato de duración determinada, a menos que se justifique un trato diferente por razones objetivas»*), que está incorporada en el Derecho Español, por el artículo 15.6 del Estatuto de los Trabajadores (*«Los trabajadores con contratos temporales y de duración determinada tendrán los mismos derechos que los trabajadores con contratos de duración indefinida, sin perjuicio de las particularidades específicas de cada una de las modalidades contractuales en materia de extinción del contrato y de aquellas expresamente previstas en la ley en relación con los contratos formativos. Cuando corresponda en atención a su naturaleza, tales derechos serán reconocidos en las disposiciones legales y reglamentarias y en los convenios colectivos de manera proporcional, en función del tiempo trabajado»*). Considera el Tribunal Supremo que en lo relativo a la movilidad interna no existen razones objetivas que justifiquen una diferencia de trato entre los trabajadores indefinidos no fijos (temporales) y los trabajadores fijos, porque los trabajadores indefinidos no fijos

no están vinculados a ninguna vacante ni puesto de trabajo concreto, a diferencia de los trabajadores interinos por vacante, que están vinculados necesariamente al puesto de trabajo vacante para cuya cobertura han sido expresamente contratados.

En su sentencia de 2 de febrero de 2017 (recurso 53/2015), el Tribunal Supremo dijo:

«No podemos obviar el hecho de que estamos ante la situación de quien posee la condición de indefinido no fijo, y no está cubriendo necesariamente una particular vacante, pues la naturaleza de su relación se ha generado por la irregularidad de su contratación, sin vinculación directa y expresa con una plaza pendiente de cobertura».

Y, siguiendo esa lógica, en su sentencia de 2 de abril de 2018 (recurso 27/2017) el Tribunal Supremo dice:

«Durante una larga etapa la doctrina vino asimilando el régimen jurídico de estos contratos al de las interinidades por vacante. Sin embargo, lo cierto es que en esta modalidad contractual hay que acotar, desde la propia génesis del contrato, el concreto puesto de trabajo que va a desarrollarse mientras que cuando se declara como indefinida no fija a una persona no es necesario que ocupe una concreta plaza. De ahí la exigencia de que para su extinción no baste con la convocatoria de una vacante similar, sino que es necesario acreditar la exacta identificación de la plaza ofertada y su concordancia con la ocupada por la persona que presta su actividad como indefinida».

Y también:

«La figura del indefinido no fijo tiende a alejarse de la interinidad por vacante y a aproximarse hacia la del trabajador fijo, sin perjuicio de que la plaza que ocupe (al margen del reflejo que ello posea en la RPT) deba ser objeto de amortización (previo cumplimiento de los trámites del despido objetivo o colectivo) o de convocatoria (abocando, en su caso, a la extinción indemnizada del contrato)».

Por tanto, en estas sentencias se mantiene claramente la consideración del contrato indefinido no fijo como un contrato temporal, sometido a término y no a condición. La Administración no solamente puede convocar la plaza ocupada por el trabajador indefinido no fijo, sino que está obligada a ello y, por tanto, aunque la concreta fecha en que se extinguirá el contrato es imprecisa, esa extinción deberá producirse necesariamente. Pero eso no significa que siga estando asimilado a un contrato temporal de interinidad por vacante. Del nuevo criterio jurisprudencial resulta también que la terminación del contrato de indefinido no fijo no se produce en los mismos casos en los que se produce la del trabajador interino por vacante, no bastando con que el puesto de trabajo vacante ocupado por el indefinido no fijo se cubra de cualquier manera, por ejemplo, mediante concurso de traslado o procedimiento de movilidad interna. Por ejemplo, dice el Tribunal Supremo en su sentencia de 2 de abril de 2018 (recurso 27/2017):

«Entendemos que la mayoría de veces la propia la existencia de un trabajador indefinido no fijo revela la existencia de un empleo adicional a los previstos en su organigrama, por lo que se requiere la activación de un procedimiento selectivo de ingreso para su cobertura».

Por consiguiente, la obligación de la Administración es cubrir la plaza del trabajador indefinido no fijo mediante una convocatoria con procedimiento selectivo para el ingreso. Pero a partir de este punto subsisten numerosas dudas, porque si la permanencia en el empleo del trabajador indefinido no fijo no está vinculada al concreto puesto de trabajo que en cada momento ocupa (que de hecho puede cambiar mediante movilidad interna), no está claro cuándo podrá considerarse que su plaza ha sido objeto de una convocatoria de ingreso. El Tribunal Supremo, en su sentencia de 2 de febrero de 2017 (recurso 53/2015), exigió que en la convocatoria estuviera perfectamente identificada la plaza ocupada por el trabajador indefinido no fijo, no bastando con menciones genéricas a la clasificación profesional:

«No podemos obviar el hecho de que estamos ante la situación de quien posee la condición de indefinido no fijo, y no está cubriendo necesariamente una particular vacante, pues la naturaleza de su relación se ha generado por la irregularidad de su contratación, sin vinculación directa y expresa con una plaza pendiente de cobertura. Estamos, por tanto, ante un supuesto en que la falta de identificación de la plaza no solo se da respecto de la convocatoria para su cobertura, sino también respecto de la situación de la trabajadora, de la cual solo se acredita que presta servicios en determinada categoría profesional y centro de trabajo».

Aun así no está claro cuándo se puede entender cubierta la plaza ocupada por el trabajador indefinido no fijo (que no puede equipararse al concreto puesto de trabajo que ocupa) en aquellos casos en los que, pese a haber sido objeto de una convocatoria de ingreso donde aparezca claramente identificada, hayan quedado una parte de las plazas sin cubrir y continúen vacantes. Sobre esta materia no se han producido todavía pronunciamientos del Tribunal Supremo.

Pese a estas dudas, lo que no cabe duda es que de forma constante la Sala Cuarta del Tribunal Supremo sigue manteniendo que es un contrato sujeto a un término y no a una condición, por tanto, un contrato temporal, porque la convocatoria de la plaza no es facultativa para la Administración, sino que esta está obligada a llevarla a cabo y en el momento en que se produzca la cobertura legal se extingue el contrato del trabajador indefinido no fijo.

De forma congruente con lo anterior, en las sentencias de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo de 15 de junio de 2015 (RCUD 2924/2014), 6 de octubre de 2015 (RCUD 2592/2014), 4 de febrero de 2016 (RCUD 2638/2014) y 7 de noviembre de 2016 (RCUD 755/2015), se dijo que, en virtud del auto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 11 de diciembre de 2014 en el asunto C-86/149 (León Medialdea contra Ayuntamiento de Huétor Vega), *«se deja patente que los*

denominados trabajadores indefinidos no fijos se hallan incluidos en el marco 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]». Por tanto, se les considera trabajadores temporales a efectos de la Directiva y de la legislación española, pero no se identifica cuál de las modalidades de temporalidad de las permitidas por la legislación española sería aplicable, aunque claramente hay que excluir la de interinidad por vacante, que no tiene fijada indemnización alguna a su extinción. La previsión general para las contrataciones temporales (con exclusión de algunas modalidades como la interinidad por vacante) es, de acuerdo con el artículo 49.1.c del Estatuto de los Trabajadores, que a la finalización del contrato tienen derecho a una indemnización calculada a razón de doce días por cada año de prestación de servicios (sin límite cuantitativo alguno). El Tribunal Supremo declaró aplicable dicha previsión a los trabajadores indefinidos no fijos.

Pero este criterio fue después corregido en la posterior sentencia de pleno de 28 de marzo de 2017 (RCUD 1664/2015). En ella el Tribunal Supremo dijo que *«la figura del indefinido no fijo, aunque es una creación jurisprudencial, ya es recogida en la Ley, el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), aprobado por RDL 5/2015, de 30 de octubre, cuyos artículos 8 y 11-1 nos muestran que la norma diferencia al personal laboral en función de la duración de su contrato en fijo, por tiempo indefinido o temporal, pues en otro caso no habría empleado el vocablo indefinido y solo habría distinguido entre fijos y temporales, lo que conlleva que el personal indefinido no sea equiparable al temporal»*. Por tal razón no reconoce al trabajador indefinido no fijo por razón de la extinción del contrato la indemnización propia de los contratos temporales, sino una indemnización de veinte días por año, con el límite de una anualidad de salario, que es la prevista en la legislación laboral española (artículo 53 del Estatuto de los Trabajadores) para los despidos producidos por causas económicas, técnicas, organizativas o productivas, puesto que el Tribunal Supremo estima que existe una cierta analogía entre la extinción del contrato por cobertura de la plaza con esos supuestos:

«La equiparación no se hace porque la situación sea encajable exactamente en alguno de los supuestos de extinción contractual que el referido artículo 52 ET contempla, por cuanto que ese encaje sería complejo, sino porque en definitiva la extinción aquí contemplada podría ser asimilable a las que el legislador considera como circunstancias objetivas que permiten la extinción indemnizada del contrato».

El criterio se ha reiterado posteriormente, por ejemplo en sentencias de 9 y 12 de mayo de 2017 (RCUD 1806/2015 y 1717/2015). El resultado es que habría tres categorías distintas de contratados laborales en las Administraciones Públicas, trabajadores fijos, trabajadores indefinidos no fijos y trabajadores temporales, de manera que los trabajadores indefinidos no fijos no serían ni temporales ni fijos, sino una categoría propia, exactamente igual en todo a los trabajadores fijos, salvo en que tendrían una causa adicional de extinción del contrato de trabajo no prevista para los trabajadores fijos, que es la cobertura legal de su plaza, lo que se

equipararía a una causa de extinción objetiva del artículo 52 del Estatuto de los Trabajadores y les daría derecho a la indemnización de 20 días por año de servicio, con el límite de una anualidad de salario, prevista para esos casos en el artículo 53 del mismo Estatuto de los Trabajadores.

A pesar de lo dicho en estas sentencias el Tribunal Supremo ha seguido reiterando posteriormente:

- a) Que el contrato del trabajador indefinido no fijo está sujeto a un término y no a una condición y por tanto es un contrato temporal, porque la Administración está obligada a convocar la plaza ocupada por el mismo, de manera que este cesará cuando sea cubierta legalmente por quien supere el proceso selectivo.
- b) Que se les aplica la cláusula cuarta, número uno, de la Directiva 1999/70/CE y el artículo 15.6 del Estatuto de los Trabajadores y no pueden introducirse diferencias de trato con los trabajadores fijos que no estén razonablemente justificadas.

Por ejemplo:

– En su sentencia de 2 de abril de 2018 (recurso 27/2017) la Sala Cuarta del Tribunal Supremo dice:

«Comencemos aclarando que la equiparación entre indefinidos no fijos y temporales a que se ha apuntado en alguno de los escritos procesales resulta perfectamente explicable desde la perspectiva del Derecho de la Unión Europea (UE). La Directiva 1999/70, sobre empleos de duración determinada, garantiza la no discriminación entre los trabajadores de duración determinada y los fijos comparables, entendiendo por los primeros aquellos cuya vinculación profesional incorpora una finalización determinada por condiciones objetivas (fecha, realización obra o servicio, hecho o acontecimiento). La equiparación de derechos se edifica desde la dicotomía conceptual apuntada; desde tal perspectiva se comprende que a quienes son indefinidos no fijos se les considere como temporales, puesto que de ese modo se permite el contraste (con quien sea comparable) y queda garantizada la equiparación de derechos».

– Más recientemente, en sentencia de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo de 2 de marzo de 2021 (RCUD 617/2019), se reconoce el derecho a la excedencia voluntaria a los trabajadores indefinidos no fijos, con cita de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 20 de diciembre de 2017 en el asunto C-158/16.

LA FIGURA DEL TRABAJADOR INDEFINIDO NO FIJO EN LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA

Como se ha dicho la figura del trabajador indefinido no fijo es una creación exclusiva de la jurisprudencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo que

data de hace 25 años y que ha ido evolucionando con el tiempo. A pesar del tiempo transcurrido, el legislador no ha regulado esa figura expresamente, ni ha establecido su régimen jurídico, por lo que en lo sustancial siguen siendo los tribunales los que van decidiendo los problemas jurídicos que suscita. Sin embargo, el legislador ha contemplado la figura en algunas normas concretas de forma aislada.

En primer lugar, se recoge en el Estatuto de los Trabajadores a partir del Real Decreto-ley 5/2006, de 9 de junio, apareciendo hoy en la disposición adicional decimoquinta del texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015. En esa norma se regula la «aplicación de los límites de duración del contrato por obra o servicio determinados y al encadenamiento de contratos en las Administraciones Públicas». La norma dice que la vulneración de dichos límites «en el ámbito de las Administraciones Públicas y sus organismos públicos vinculados o dependientes» no puede impedir «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».

De esta forma se producen dos efectos:

- a) Se prevén expresamente las consecuencias de la vulneración de los límites para el encadenamiento de contratos temporales que se introdujeron en la legislación laboral española en aplicación de la cláusula quinta del acuerdo anexo a la Directiva 1999/70/CE, de manera que se dice que esa vulneración da lugar a que el trabajador afectado sea considerado como indefinido no fijo y no como fijo (aunque sin mencionar expresamente el nombre de estas figuras).
- b) Por tanto y de forma tácita excluye del cómputo a efectos del encadenamiento de contratos temporales a los contratos del trabajador como indefinido no fijo, puesto que si se interpretase lo contrario se incurriría en un razonamiento circular y absurdo.

En segundo lugar, la figura aparece, ya con una denominación, en los artículos 8 y 11.1 del Estatuto Básico del Empleado Público (tanto en el texto original de la Ley 7/2007, de 12 de abril, como en el vigente texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre). En los mismos se diferencia el personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas en tres tipos en función de la duración del contrato:

- Fijo
- Por tiempo indefinido
- Temporal.

Se presentan por tanto en el sector público (no en el sector privado) los contratos fijos como diferentes de los contratos por tiempo indefinido y estos a su vez de los temporales. El legislador no da definición alguna de estos tres tipos, pero la jurisprudencia anteriormente referida ha entendido claramente que la mención a los contratos indefinidos hace referencia a los trabajadores indefinidos no fijos.

En tercer lugar, la disposición adicional 34.^a de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017 (declarada parcialmente inconstitucional por sentencia del Tribunal Constitucional 122/2018, de 31 de octubre de 2018), sustituida posteriormente por la disposición adicional 43.^a de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, introduce las siguientes previsiones, por lo que aquí interesa:

A) Declara expresamente de aplicación «los principios de igualdad, publicidad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público» a «los contratos de trabajo de personal laboral en las Administraciones Públicas y en su sector público».

B) Establece la obligación de que los contratos de trabajo de personal laboral en las Administraciones Públicas y en su sector público, cualquiera que sea la duración de los mismos, se formalicen siguiendo las prescripciones y en los términos establecidos en el Estatuto de los Trabajadores y demás normativa reguladora de la contratación laboral.

C) Expresamente prohíbe el reconocimiento a los trabajadores temporales o al «personal de empresas que a su vez tengan un contrato administrativo con la Administración», de la condición de indefinido no fijo por la propia Administración, exigiendo que dicho reconocimiento se haga solamente en virtud de una resolución judicial.

D) Establece que las «actuaciones irregulares» en esta materia de «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 los titulares de los órganos referidos en el apartado segundo, de conformidad con la normativa vigente en cada una de las Administraciones Públicas».

Esa disposición sigue vigente a pesar de estar incluida en una ley de presupuestos anual, porque expresamente dice que «la presente disposición [...] tiene vigencia indefinida». Por otra parte también fija su ámbito temporal diciendo que «surtilirá efectos a las actuaciones que se lleven a cabo tras su entrada en vigor».

En relación con esta disposición cabe observar:

- a) La aplicación de los principios de igualdad, publicidad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público a los contratos de trabajo de personal laboral en las Administraciones Públicas y en su sector público no supone ninguna novedad legislativa, puesto que ya figuraba así antes en el Estatuto Básico del Empleado Público (artículos 1, 10.2, 13.2 y 55.1 y disposiciones adicional primera y transitoria cuarta, número dos, ampliándose posteriormente por el Real Decreto-ley 14/2021 al personal laboral la mención introduciendo el artículo 11.3). Su única novedad es la clara ampliación a todo el «sector público», que en la disposición adicional primera del Estatuto Básico del Empleado Público no estaba clara, aunque el Tribunal Supremo la ha interpretado en ese sentido.
- b) La obligación de cumplir con la normativa laboral sobre contratación temporal es una declaración redundante y obvia, puesto que si la Administración contrata personal laboral con ello se somete a la legislación laboral y por tanto ha de cumplir la misma, puesto que «los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico» (artículo 9.1 de la Constitución) y «la Administración Pública [...] actúa [...] con sometimiento pleno a la ley y al Derecho» (artículo 103.1 de la Constitución).
- c) Es novedosa la prohibición de reconocimiento de la condición de indefinido no fijo por la Administración si no existe una resolución judicial que lo declare. Con ello se impide la regularización por la propia Administración de las situaciones de contratación temporal contraria a Derecho y las demás situaciones irregulares que dan lugar al reconocimiento de la condición de indefinido no fijo, de manera que cada trabajador afectado debe iniciar su propio proceso judicial individual para obtener ese reconocimiento. Mientras tanto no es posible computar a efectos estadísticos al mismo como trabajador indefinido no fijo, sino que sigue computando como temporal, contrato administrativo, etc.
- d) Por otra parte hay que llamar la atención sobre la referencia que se hace al «personal de empresas que a su vez tengan un contrato administrativo con la Administración». Se está haciendo referencia legislativa por primera vez a la adquisición de la condición de indefinido no fijo como consecuencia de haber sido trabajador de una empresa contratista de la Administración, lo que fundamentalmente se puede producir por dos causas: por sucesión de empresas y aplicación de la Directiva 2001/23/CE y el artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores y por cesión ilegal de trabajadores e incorporación a la plantilla de la empresa cesionaria (artículo 43 del Estatuto de los Trabajadores).

- e) Lo más relevante de esta norma (de hecho la disposición adicional se titula «exigencia de responsabilidades en las Administraciones Públicas y entidades dependientes de las mismas por la utilización de la contratación laboral») es la referencia a la «exigencia de responsabilidades» de los órganos competentes en materia de personal por sus «actuaciones irregulares» en materia de contratación laboral temporal. El problema no solamente es que no defina lo que se considera como «actuaciones irregulares», un término enormemente impreciso para permitir sanciones o responsabilidades que cumplan con un principio de tipicidad y certeza, sino esencialmente que no define las responsabilidades que se pueden exigir, sino que se remite genéricamente a una normativa no identificada. De hecho este tribunal no es capaz de identificar un solo caso durante estas décadas, antes o después de estas normas, en que se haya exigido responsabilidad personal de ningún tipo (ni penal, ni patrimonial) a algún cargo político o administrativo por la contratación de personal temporal contraria a la legislación laboral, pese al inmenso número de casos y sentencias que han existido declarando indefinidos contratos temporales irregulares.
- f) Finalmente hay que destacar que la norma solamente es aplicable «a las actuaciones que se lleven a cabo tras su entrada en vigor», lo que parece hacer referencia a los procedimientos de contratación y acceso al empleo público posteriores a su entrada en vigor. El artículo 9.3 de la Constitución prohíbe que la misma tenga efectos retroactivos desfavorables.

En cuarto y último lugar, el Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, ha introducido varias novedades, que, en relación al personal laboral (que es el objeto de esta cuestión prejudicial), son en resumen las siguientes:

- a) Sin derogar, al menos expresamente, la disposición adicional 43.^a de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, introduce una nueva disposición adicional decimoséptima en el Estatuto Básico del Empleado Público en la que se reitera 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 y se dice otra vez que las «actuaciones irregulares» en esa materia «darán lugar a la exigencia de las responsabilidades que procedan de conformidad con la normativa vigente en cada una de las Administraciones Públicas». Los términos siguen siendo totalmente genéricos, sin especificar ni qué se debe considerar como «actuación irregular» ni qué responsabilidades concretas se pueden exigir.

- b) La nueva disposición adicional decimoséptima introducida en el Estatuto Básico del Empleado Público regula una compensación para el personal laboral temporal respecto al cual se haya producido un «incumplimiento de los plazos máximos de permanencia». [Esta] compensación no sustituye a «la indemnización que pudiera corresponder por vulneración de la normativa laboral específica», si bien se dice que si la indemnización es reconocida en vía judicial «se procederá a la compensación de cantidades». Solamente nace el derecho a esta compensación con motivo del «cese efectivo» y consiste «en la diferencia entre el máximo de veinte días de su salario fijo por año de servicio, con un máximo de doce mensualidades, y la indemnización que le correspondiera percibir por la extinción de su contrato, prorrateándose por meses los períodos de tiempo inferiores a un año». Con ello recoge la indemnización establecida, según hemos visto anteriormente, para los trabajadores indefinidos no fijos por la jurisprudencia de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo (veinte días por año con el límite de una anualidad), pero le añade una limitación importante respecto al cómputo del tiempo de servicios para su cálculo: «La cuantía estará referida exclusivamente al contrato del que traiga causa el incumplimiento». Finalmente se dice «no habrá derecho a la compensación descrita en caso de que la finalización de la relación de servicio sea por despido disciplinario declarado procedente o por renuncia voluntaria».
- c) El Real Decreto-ley 14/2021 intenta regularizar la situación del personal laboral temporal que en realidad está desempeñando trabajos fijos y para ello diferencia entre dos supuestos: 1- Si la plaza está incluida en un procedimiento selectivo con convocatoria ya publicada en el Boletín Oficial antes del 8 de julio de 2021, desarrollado en el marco de los procesos de estabilización de empleo temporal previstos en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para los años 2017 y 2018, ese procedimiento «seguirá ejecutándose con arreglo a las previsiones de las respectivas convocatorias», pero habrá de finalizar antes del 31 de diciembre de 2024. 2- En otro caso las «plazas de naturaleza estructural» que estén «dotadas presupuestariamente» (independientemente de que estén incluidas o no en relaciones de puestos de trabajo o instrumentos análogos) deben ser objeto de un proceso de estabilización de empleo temporal si «han estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2020». Para ello deben publicarse las correspondientes convocatorias antes del 31 de diciembre de 2022 y los procesos selectivos deben estar resueltos antes del 31 de diciembre de 2024. Debe destacarse que tanto los procesos de estabilización que ya estén en desarrollo como los que se prevén iniciar en lo sucesivo se caracterizan porque deben ser abiertos a otros candidatos distintos a los trabajadores que ocupan esas plazas y deben desarrollarse respetando los principios de «libre concurrencia, igualdad, mérito, capacidad y

publicidad». Por tanto, puede ocurrir que los trabajadores que ocupan las plazas no consoliden las mismas, siendo atribuidas a un tercero. Para ese supuesto, en el caso del proceso de estabilización nuevo previsto por el Real Decreto-ley, se prevé «una compensación económica, equivalente a veinte días de retribuciones fijas por año de servicio, prorrateándose por meses los periodos de tiempo inferiores a un año, hasta un máximo de doce mensualidades, para el personal funcionario interino o el personal laboral temporal que, estando en activo como tal, viera finalizada su relación con la Administración por la no superación del proceso selectivo de estabilización».

B) NORMATIVA DE LA UNIÓN EUROPEA.

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 dice en su artículo 1:

«La presente Directiva tiene por objeto aplicar el Acuerdo marco sobre el trabajo con contrato de duración determinada, que figura en el anexo, celebrado el 18 de marzo de 1999 entre las organizaciones interprofesionales de carácter general (UNICE, CEEP y CES)».

[omissis] [referencia al carácter obligatorio de las directivas]

Su artículo 2 dice:

«Los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva a lo más tardar el 10 de julio de 2001 o se asegurarán de que, como máximo en dicha fecha, los interlocutores sociales hayan establecido las disposiciones necesarias mediante acuerdo, adoptando los Estados miembros todas las disposiciones necesarias para poder garantizar en todo momento los resultados fijados por la presente Directiva. Informarán inmediatamente de ello a la Comisión.

Los Estados miembros, si fuera necesario para tener en cuenta dificultades particulares o la aplicación mediante convenio colectivo, y tras consultar con los interlocutores sociales, podrán disponer como máximo de un año suplementario. Informarán inmediatamente a la Comisión de tales circunstancias.

Cuando los Estados miembros adopten las disposiciones contempladas en el apartado 1, estas harán referencia a la presente Directiva o irán acompañadas de dicha referencia en su publicación oficial. Los Estados miembros establecerán las modalidades de la mencionada referencia».

Dado que España no informó en ningún momento a la Comisión de que pretendía utilizar un año suplementario para incorporar las disposiciones de la Directiva, el plazo de que disponía para ello finalizó el 10 de julio de 2001.

La cláusula segunda del acuerdo anexo a la Directiva dice:

«Ámbito de aplicación.

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».*

La cláusula tercera del acuerdo anexo a la Directiva dice:

«Definiciones.

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;*

2. *“trabajador con contrato de duración indefinida comparable”: un trabajador con un contrato o relación laboral de duración indefinido, en el mismo centro de trabajo, que realice un trabajo u ocupación idéntico o similar, teniendo en cuenta su cualificación y las tareas que desempeña.*

En caso de que no exista ningún trabajador fijo comparable en el mismo centro de trabajo, la comparación se efectuará haciendo referencia al convenio colectivo aplicable o, en caso de no existir ningún convenio colectivo aplicable, y de conformidad con la legislación, a los convenios colectivos o prácticas nacionales».

La cláusula quinta del acuerdo anexo a la Directiva dice:

«Medidas destinadas a evitar la utilización abusiva.

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».*

C) JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

Sin ánimo de ser exhaustivos vamos a hacer una síntesis de los puntos más importantes que se desprenden de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en relación con la cláusula quinta del acuerdo anexo a la Directiva 1999/70/CE.

En dos sentencias de 7 de septiembre de 2006 en los asuntos C-53/04 y C-180/04, Marrosu y Sardino y Vassallo, el TJUE dijo que, cuando se ha producido un uso abusivo de sucesivos contratos 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 borrar las consecuencias de la violación del Derecho de la Unión. La Directiva no exige sin embargo que esa medida pase por la conversión del contrato en indefinido, siempre que la normativa contenga otra medida efectiva para evitar y sancionar, en su caso, el uso abusivo por un empleador del sector público de sucesivos contratos de duración determinada.

En la sentencia de 4 de julio de 2006 en el asunto C-212/04, Konstantinos Adeneler y otros, dictada en Gran Sala, el TJUE dijo, entre otras cosas:

- Que la Directiva 1999/70 se aplica también a los contratos y relaciones laborales de duración determinada celebrados por los órganos de la Administración y demás entidades del sector público y no exclusivamente a los

contratos de duración determinada celebrados por los trabajadores con empresarios del sector privado.

– Que a pesar de que el Acuerdo marco no impone la obligación de transformar en contrato indefinido un contrato temporal utilizado de forma abusiva, si el ordenamiento jurídico interno del Estado miembro de que se trata no contiene ninguna otra medida efectiva para evitar y sancionar la utilización abusiva de contratos de duración determinada sucesivos, es contraria a la Directiva una normativa nacional que, solo en el sector público, prohíbe transformar en contrato de trabajo por tiempo indefinido una sucesión de contratos de duración determinada que han tenido por objeto, de hecho, hacer frente a «necesidades permanentes y duraderas» del empleador y deben considerarse abusivos.

– Que en el supuesto de adaptación tardía del ordenamiento jurídico del Estado miembro de que se trate a una directiva cuyas disposiciones pertinentes carecen de efecto directo, los órganos jurisdiccionales nacionales están obligados, a partir de la expiración del plazo de adaptación del Derecho interno a la directiva (en este caso el 10 de julio de 2001), a interpretar su Derecho interno en la medida de lo posible a la luz de la letra y de la finalidad de la directiva de que se trate con objeto de alcanzar los resultados que esta persigue, dando prioridad a la interpretación de las normas nacionales que mejor se ajuste a dicha finalidad, para llegar así a una solución compatible con las disposiciones de dicha directiva.

En la sentencia de 15 de abril de 2008 en el asunto C-268/06, *Impact*, dictada en Gran Sala, el TJUE dijo que el contenido de la cláusula quinta no es incondicional y lo suficientemente preciso para que un particular pueda invocarla ante un tribunal nacional, pero también dijo lo siguiente:

– Que los Estados miembros de la UE «deben adoptar todas las disposiciones necesarias para poder garantizar en todo momento los resultados fijados por dicha Directiva» y tienen el deber «de adoptar todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de dicha obligación», que «se imponen a todas las autoridades de los Estados miembros», «incluidas, en su caso, las autoridades en su condición de empleador público».

– Que el objetivo de la Directiva consiste en establecer un marco para evitar los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada y por ello los Estados miembros están obligados «a adoptar todas las medidas generales o particulares apropiadas para alcanzar el objetivo contemplado por dicha Directiva y por el Acuerdo marco, consistente en evitar el recurso abusivo a contratos de duración determinada», obligaciones que les incumben no solamente en su función de intervención legislativa o administrativa, sino también en su condición de empleadores. Y por ello la Directiva se vería privada de su efecto útil si una autoridad de un Estado miembro, actuando como empleador público, pudiera renovar contratos por una duración anormalmente larga en el período comprendido entre la fecha en que expira el

plazo de adaptación a la Directiva (10 de julio de 2001) y la fecha de entrada en vigor de la Ley de adaptación a dicha Directiva, con el resultado de privar a los interesados, durante un plazo no razonable, de la posibilidad de acogerse a las medidas adoptadas por el legislador nacional para adaptar el Derecho interno a la cláusula 5 del Acuerdo marco.

En el auto de 12 de junio de 2008 en el asunto C-364/07, Vassilakis, el TJUE reiteró en lo esencial el criterio de la sentencia Adeneler.

En la sentencia de 23 de abril de 2009, en los asuntos acumulados C-378/07 a C-380/07, Angelidaki y otros, el TJUE dice que el artículo 5 no se aplica a los contratos temporales únicos, sino a las renovaciones o a contratos sucesivos.

En la sentencia de 26 de enero de 2012 en el asunto C-586/[1]0, Küçük, el TJUE dijo que en principio en una Administración que dispone de numeroso personal es inevitable que con frecuencia sean necesarias sustituciones temporales por distintas causas y que ello puede ser una razón objetiva en el sentido de la cláusula 5.1.a del Acuerdo Marco que justifica la renovación de contratos temporales o los contratos temporales sucesivos en función de las necesidades que surjan. No obstante debe analizarse en cada caso concreto las circunstancias, especialmente el número de contratos sucesivos celebrados con la misma persona o para realizar un mismo trabajo, para evitar que los contratos sean utilizados de manera abusiva por los empleadores.

En la sentencia de 8 de marzo de 2012 en el asunto C-251/1[1], Huet, el TJUE dice que cuando el contrato temporal se convierta, como consecuencia de la renovación o por la reiteración de contratos en un contrato de trabajo por tiempo indefinido, para no lesionar los objetivos perseguidos por la Directiva 1999/70 ni su efecto útil, el Estado debe velar por que la transformación de los contratos no vaya acompañada de modificaciones sustanciales de las cláusulas del contrato precedente en un sentido globalmente desfavorable para el interesado cuando los cometidos de este y la naturaleza de sus funciones sigan siendo los mismos.

En la sentencia de 13 de marzo de 2014 en el asunto C-190/13, Márquez Samohano el TJUE analiza el caso de los profesores asociados de Universidad y dijo que, «aunque los contratos de trabajo de duración determinada celebrados con profesores asociados cubren una necesidad permanente de las universidades, en la medida en que el profesor asociado, en virtud de tal contrato de trabajo de duración determinada, ejecuta tareas bien definidas que forman parte de las actividades habituales de las universidades, no es menos cierto que la necesidad en materia de contratación de profesores asociados sigue siendo temporal, en la medida en que se considera que este profesor retomará su actividad profesional a tiempo completo cuando se extinga su contrato».

En la sentencia de 3 de julio de 2014 en los asuntos acumulados C-362/13, C-363/13 y C-407/13, Fiamingo y otros, el TJUE dijo, entre otras cosas:

- Que el Acuerdo marco no obliga a los Estados a adoptar una medida que exija que cualquier primer o único contrato de trabajo de duración determinada esté justificado por una razón objetiva, puesto que la cláusula quinta del Acuerdo Marco «únicamente se refiere a la prevención de los abusos como consecuencia de la utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada, por lo que las razones objetivas contempladas en el apartado 1, letra a), de dicha cláusula solo se refieren a la “renovación de tales contratos o relaciones de trabajo”».
- Que cuando se ha producido una utilización abusiva de contratos de trabajo de duración determinada sucesivos es indispensable poder aplicar alguna medida que ofrezca garantías de protección de los trabajadores efectivas y equivalentes, con objeto de sancionar debidamente dicho abuso y eliminar las consecuencias de la violación del Derecho de la Unión, pero el Acuerdo marco no impone a los Estados miembros una obligación general de transformar en contratos por tiempo indefinido los contratos de trabajo de duración determinada, sino que puede optar por otro tipo de medidas disuasorias que cumplan con los requisitos de efectividad y equivalencia.
- Que una normativa que establece una regla imperativa según la cual, cuando un trabajador ha sido empleado de modo ininterrumpido por el mismo empleador, en virtud de varios contratos de duración determinada, por una duración superior a un año, dichos contratos se transforman en relación laboral por tiempo indefinido, cumple los requisitos para ser considerada como un cumplimiento adecuado de la Directiva.

En la sentencia de 26 de noviembre de 2014 en los asuntos acumulados C-22/13, C-61/13 a C-63/13 y C-418/13, Mascolo y otros, el TJUE afirma que el Acuerdo marco no excluye ningún sector particular de su ámbito de aplicación. Después reitera su doctrina sobre la sanción efectiva y disuasoria de los abusos, que si se produce permite excluir la conversión de los contratos en indefinidos. Y analiza los contratos sucesivos de duración determinada para la realización de sustituciones. Dice que «una normativa nacional que permite la renovación de contratos de trabajo de duración determinada para sustituir, por una parte, a los miembros del personal de las escuelas de titularidad estatal a la espera de que concluyan los procesos selectivos para la contratación de personal titular y, por otra parte, a los miembros del personal de dichas escuelas que temporalmente no pueden ejercer sus funciones no es en sí misma contraria al Acuerdo marco», porque esas circunstancias pueden constituir razones objetivas que justifican la renovación de contratos o su encadenamiento. En relación con la interinidad por vacante dice que «cuando un Estado miembro reserva el acceso a las plazas permanentes en las escuelas públicas al personal que haya superado un proceso selectivo, a través de la titularización, también puede estar objetivamente justificado, con relación a dicha disposición, que, mientras se está a la espera de que terminen los procesos selectivos, las plazas vacantes se cubran a través de sucesivos contratos de trabajo de duración determinada», pero «la aplicación concreta de esa razón objetiva, considerando las particularidades de la actividad

de que se trate y las condiciones de su ejercicio, debe ajustarse a las exigencias del Acuerdo marco» y por ello «las autoridades competentes deben establecer criterios objetivos y transparentes con objeto de comprobar si la renovación de esos contratos responde efectivamente a una necesidad real y puede lograr el objetivo pretendido y necesario a tal efecto», de manera que la contratación temporal «no se utilice, de hecho, para cubrir necesidades permanentes y duraderas del empleador en materia de personal». Por esta razón el TJUE concluye que si el plazo de cobertura «es tan variable como incierto», puesto que «la normativa nacional [...] no fija ningún plazo concreto en lo referente a la organización de los procesos selectivos, que está en función de las posibilidades financieras del Estado y de la apreciación discrecional de la Administración» la «normativa nacional [...], aunque limite formalmente la utilización de contratos de trabajo de duración determinada a la realización de sustituciones anuales para plazas vacantes en las escuelas de titularidad estatal únicamente por un período de tiempo determinado hasta la conclusión de los procesos selectivos, no garantiza que la aplicación concreta de esta razón objetiva, teniendo en cuenta las particularidades de la actividad de que se trata y los requisitos para su ejercicio, sea conforme con las exigencias del Acuerdo marco». En concreto dice:

«A falta de una fecha concreta para la organización y la conclusión de los procesos selectivos que pongan fin a la sustitución y, por lo tanto, de un límite real en cuanto al número de sustituciones anuales efectuado por un mismo trabajador para cubrir la misma plaza vacante, tal normativa, en infracción de la cláusula 5, punto 1, letra a), del Acuerdo marco, permite la renovación de contratos de trabajo de duración determinada para atender necesidades que en realidad no tienen carácter temporal, sino muy al contrario permanente y duradero, en razón del déficit estructural de puestos de personal titular en el Estado miembro afectado».

Y también:

«Aunque las consideraciones de índole presupuestaria puedan ser el motivo de las opciones de política social de un Estado miembro e influir sobre la naturaleza o el alcance de las medidas que este desea adoptar, no pueden justificar un objetivo perseguido por esta política y, por lo tanto, no justifican la falta de medidas de prevención de la utilización abusiva de sucesivos contratos de trabajo de duración determinada en el sentido de la cláusula 5, punto 1, del Acuerdo marco».

En el auto del TJUE de 11 de diciembre de 2014 en el asunto C-86/14, León Medialdea c. Ayuntamiento de Huétor Vega, el TJUE trató la situación de los trabajadores indefinidos no fijos del sector público español. En este auto se planteó en primer lugar si la cláusula 5 del Acuerdo Marco era aplicable a los indefinidos no fijos y el TJUE dijo:

«37. Mediante su primera cuestión prejudicial, el juzgado remitente desea saber, en realidad, si una persona que se encuentra en la situación de la demandante en

el litigio principal está incluida en el ámbito de aplicación del Acuerdo marco, y, por tanto, si puede beneficiarse de las medidas previstas por él, en particular, las establecidas en la cláusula 5, apartado 1, del Acuerdo marco, relativas al recurso abusivo a sucesivos contratos de duración determinada.

[...]

40. *En el caso de autos, se desprende claramente del auto de remisión, sin que, por otra parte, haya sido discutido, que la demandante en el litigio principal, como se desprende del apartado 18 del presente auto, ha estado vinculada a su empleador sucesivamente mediante dos contratos de trabajo de duración determinada, en el sentido de las cláusulas 2 y 3, apartado 1, del Acuerdo marco, y que la relación laboral entre ella y su empleador se convirtió posteriormente, como sanción, en una “relación laboral de carácter indefinido no fijo”, con arreglo a la normativa nacional.*

41. *En estas circunstancias, debe declararse que una persona que se encuentra en la situación de la demandante en el litigio principal está claramente incluida en el ámbito de aplicación del Acuerdo marco. Carece de importancia a este respecto que el contrato de trabajo se denomine tras su conversión “contrato indefinido no fijo”, dado que, como se desprende del auto de remisión, tal conversión es una sanción por el recurso abusivo a sucesivos contratos de trabajo de duración determinada y no modifica la propia naturaleza de estos contratos».*

Por eso en la parte dispositiva de dicho auto se decía:

«Las cláusulas 2 y 3, apartado 1, del Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada, celebrado el 18 de marzo de 1999, que figura en el anexo a 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 como la demandante en el litigio principal está incluido en el ámbito de aplicación de este Acuerdo marco, en la medida en que dicho trabajador ha estado vinculado a su empleador mediante contratos de trabajo de duración determinada, en el sentido de estas cláusulas».

También en dicho auto se declaraba que *«el Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que no incluye ninguna medida efectiva para sancionar los abusos, en el sentido de la cláusula 5, apartado 1, de dicho Acuerdo marco, resultantes del uso de sucesivos contratos de trabajo de duración determinada en el sector público, dado que en el ordenamiento jurídico interno no existe ninguna medida efectiva para sancionar tales abusos»*, que *«incumbe al juzgado remitente apreciar, con arreglo a la normativa, a los convenios colectivos y/o a las prácticas nacionales, qué naturaleza ha de tener la indemnización concedida a un trabajador como la demandante en el litigio principal para considerar que esa indemnización*

constituye una medida suficientemente efectiva para sancionar los abusos, en el sentido de la cláusula 5, apartado 1, del Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada», y que «también incumbe al juzgado remitente, en su caso, dar a las disposiciones pertinentes del Derecho interno, en toda la medida de lo posible, una interpretación conforme con el Derecho de la Unión».

En la sentencia de 26 de febrero de 2015 en el asunto C-238/14, Comisión c. Luxemburgo, el TJUE dijo que para que puedan excepcionarse las limitaciones a las renovaciones o encadenamiento de contratos es preciso demostrar la existencia de circunstancias específicas y concretas que caractericen la actividad de que se trate y que justifiquen en ese contexto particular la utilización sucesiva de contratos de trabajo de duración determinada.

En la sentencia de 14 de septiembre de 2016 en los asuntos C-184/15 y C-197/15, Martínez Andrés, el Tribunal de Justicia reiteró que si no existe una sanción apropiada en el ordenamiento jurídico suficiente disuasoria frente al abuso en la contratación temporal, debe reconocerse el derecho al mantenimiento de la relación laboral indefinida e igualmente dijo que las normas procesales deben permitir imponer la sanción apropiada para el abuso en la misma sentencia que declara la existencia del abuso. En el apartado 53 de dicha sentencia se dice: *«En la medida en que en los litigios principales no existe ninguna medida equivalente y eficaz de protección respecto del personal que presta servicios en las Administraciones públicas en régimen de Derecho administrativo, la asimilación de dicho personal con relaciones de servicio de duración determinada a los trabajadores indefinidos no fijos, con arreglo a la jurisprudencia nacional existente, podría ser una medida apta para sancionar la utilización abusiva de los contratos de trabajo de duración determinada y eliminar las consecuencias de la infracción de lo dispuesto en el Acuerdo marco».*

[En] la sentencia de 14 de septiembre de 2016 en el asunto C-16/15, Pérez López, el TJUE dijo que el Acuerdo Marco se aplica al personal estatutario de los servicios públicos de salud, puesto que el concepto de trabajador es de alcance europeo y no depende de la definición del Derecho interno como laboral o funcional. Además analizó si la sustitución de trabajadores con reserva de puesto de trabajo es una razón objetiva que justifica la renovación o encadenamiento de contratos, lo que no afecta a este caso. «No puede admitirse que nombramientos de duración determinada puedan renovarse para desempeñar de modo permanente y estable funciones de los servicios de salud incluidas en la actividad normal del personal estatutario fijo», utilizando «la renovación de contratos o relaciones laborales de duración determinada para cubrir necesidades que, de hecho, no tienen carácter provisional, sino permanente y estable». Para determinar si esa situación se está produciendo y el empleador está utilizando contratos temporales para cubrir necesidades permanentes se debe tomar en consideración tanto el porcentaje de personal temporal en relación con el personal fijo (considerando anómalo un porcentaje del 25 %), como la duración de los contratos sucesivos, entendiendo que se produce una duración anómala cuando se

llega «en algunos casos extremos a rebasar los 15 años de prestación ininterrumpida de servicios, con una duración media de entre 5 y 6 años».

En el auto de 21 de septiembre de 2016 en el asunto C-614/15, Popescu, el TJUE resume doctrina en el sentido de:

– Para el caso de que se compruebe la existencia de abusos en la renovación de contratos temporales o en contratos sucesivos corresponde a las autoridades nacionales adoptar medidas que no solo deben ser proporcionadas, sino también lo bastante efectivas y disuasorias como para garantizar la plena eficacia de las normas adoptadas en aplicación del Acuerdo marco. Aunque, a falta de normativa de la Unión en la materia, las modalidades de aplicación de tales normas deben ser determinadas por el ordenamiento jurídico interno de los Estados miembros en virtud del principio de autonomía de procedimiento de estos, tales modalidades no deben ser menos favorables que las aplicables a situaciones similares de carácter interno (principio de equivalencia) ni hacer imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión (principio de efectividad). Las medidas deben ofrecer garantías de protección de los trabajadores efectivas y equivalentes, con objeto de sancionar debidamente dicho abuso y eliminar las consecuencias de la infracción del Derecho de la Unión.

– Las razones objetivas que permiten las renovaciones no pueden ser genéricas ni dar lugar a que se cubran necesidades permanentes del empresario, lo que puede resultar de la duración real del contrato del trabajador, cuando esta revele la permanencia. No pueden admitirse como razones objetivas consideraciones dirigidas a evitar exponer al Estado, como empleador del sector afectado, a un riesgo financiero, ni a consideraciones de índole presupuestaria. Cuando se alega como razón objetiva que justifica la renovación del contrato o contrataciones sucesivas «la espera de la conclusión de los procesos selectivos para la contratación de personal permanente» dice que la renovación de sucesivos contratos de trabajo de duración determinada para sustituir personal a la espera de que concluyan los procesos selectivos podría considerarse una razón objetiva, pero debe examinarse su aplicación concreta para comprobar si se ajusta a las exigencias del Acuerdo marco, lo que requiere que se compruebe concretamente que la renovación de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada no se utilice, de hecho, para cubrir necesidades permanentes y estables del empleador en materia de personal y destaca que el hecho de que no exista «información respecto al desarrollo mismo de los procesos selectivos, a tal punto que, con mayor razón, su desenlace era más que incierto», es un elemento que debe tomarse en consideración para descartar la correcta utilización de esa razón objetiva para la renovación. En concreto dice el TJUE que «el hecho de que la renovación de los contratos de duración determinada sucesivos se efectúe a la espera de la conclusión de procesos selectivos no es suficiente para que esta normativa sea conforme con dicha cláusula, si resulta que la aplicación concreta de la misma da lugar, de hecho, a una utilización abusiva de contratos de trabajo de duración determinada sucesivos».

En la sentencia de 7 de marzo de 2018 en el asunto C-494/16, Santoro, el TJUE dice que cuando se ha producido una utilización abusiva de contratos de trabajo de duración determinada sucesivos, es indispensable poder aplicar alguna medida que ofrezca garantías de protección de los trabajadores efectivas y equivalentes, con objeto de sancionar debidamente dicho abuso y eliminar las consecuencias de la infracción del Derecho de la Unión, pero que corresponde al Estado fijar dichas medidas dentro de su margen de apreciación, de manera que el Derecho de la Unión «no impone a los Estados miembros una obligación general de prever la transformación de los contratos de trabajo de duración determinada en contratos por tiempo indefinido», pero siempre bajo la condición de que el Estado haya establecido otra medida efectiva para evitar y sancionar, en su caso, la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada. Para decidir si la medida alternativa es suficiente y adecuada han de aplicarse los principios de equivalencia y de efectividad, esto es, no deben ser menos favorables que las aplicables a situaciones similares de carácter interno (principio de equivalencia) ni hacer imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión (principio de efectividad). En ese sentido el Tribunal de Justicia considera que la sustitución de la conversión en trabajador fijo por una indemnización tasada (en este caso «entre 2,5 y 12 mensualidades de la última retribución total percibida») es aceptable si adicionalmente se cumplen dos condiciones:

– Que el trabajador tenga la oportunidad de reclamar de la entidad empleadora una indemnización dirigida a la reparación íntegra del daño, no tasada ni limitada, por las oportunidades de empleo perdidas, «demostrando, mediante presunción, la pérdida de oportunidades de encontrar un empleo o que, si se hubiera organizado un proceso selectivo de manera regular, lo habría superado».

– Que en el caso del sector público no basta con la reparación del daño producido al concreto trabajador, sino que es preciso también establecer sanciones disuasorias para «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, como pueden ser, a título de ejemplo:

* que las administraciones estén obligadas a recuperar de los directivos responsables los importes abonados a los trabajadores en concepto de reparación del perjuicio sufrido debido a la infracción de las disposiciones relativas a la selección o a la contratación, cuando esta infracción haya sido intencional o resultado de una falta grave.

* que la infracción se tenga en cuenta en la evaluación del desempeño de estos directivos y les impida obtener complementos salariales vinculados al resultado.

* que las administraciones públicas que hayan infringido disposiciones relativas a la selección o a la contratación no pueden llevar a cabo procesos selectivos de ningún tipo durante los tres años posteriores a la infracción.

El órgano judicial debe comprobar si estos elementos, relativos a las sanciones que pueden adoptarse contra las administraciones públicas y sus directivos en caso de recurso abusivo a los contratos de duración determinada, tienen carácter efectivo y disuasorio para garantizar la plena eficacia de las normas adoptadas en aplicación del Acuerdo marco, puesto que si el trabajador víctima del abuso no obtiene una reparación suficiente y además no existe mecanismo disuasorio efectivo del uso de contratos temporales encadenados abusivamente debe reconocerse al trabajador la fijeza de su contrato.

El fallo de la sentencia dice lo siguiente:

«La cláusula 5 del Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada, celebrado el 18 de marzo de 1999, que figura en el anexo de la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que, por una parte, no sanciona el uso abusivo por un empleador del sector público de sucesivos contratos de duración determinada mediante el pago al trabajador afectado de una indemnización destinada a compensar la no transformación de la relación laboral de duración determinada en una relación de trabajo por tiempo indefinido pero, por otra parte, prevé la concesión de una indemnización comprendida entre 2,5 y 12 mensualidades de la última retribución del trabajador, junto con la posibilidad que este tiene de obtener la reparación íntegra del daño demostrando, mediante presunción, la pérdida de oportunidades de encontrar un empleo o que, si se hubiera organizado un proceso selectivo de manera regular, lo habría superado, siempre que dicha normativa vaya acompañada de un mecanismo de sanciones efectivo y disuasorio, extremo que corresponde verificar al órgano jurisdiccional remitente».

En la sentencia de 25 de octubre de 2018 en el asunto C-331/17, Sciotto, el TJUE dice:

- El carácter público del empleador carece de incidencia en la protección que recibe un trabajador en virtud de la cláusula 5 del Acuerdo Marco, que se aplica también a los contratos de trabajo de duración determinada celebrados con las administraciones y demás entidades del sector público, por lo que la definición a efectos del Acuerdo Marco del concepto de «trabajador con contrato de duración determinada» engloba a todos los trabajadores, sin establecer diferencias en función del carácter público o privado del empleador para el que trabajan.
- No pueden establecerse excepciones generales a la aplicación de la cláusula quinta del Acuerdo para determinados sectores o colectivos, puesto que el concepto de «razones objetivas» que pueden justificar la renovación de contratos temporales exige mayor concreción. No cabe admitir consideraciones presupuestarias como razones objetivas para mantener la temporalidad. Por otra parte «una normativa nacional que permite la renovación de sucesivos contratos de trabajo de duración determinada para realizar sustituciones a la espera de que

concluyan los procedimientos de concurso organizados para seleccionar personal por tiempo indefinido no es en sí misma contraria al Acuerdo Marco y puede justificarse por una razón objetiva», pero «la aplicación concreta de esa razón objetiva debe ajustarse a las exigencias del Acuerdo Marco, considerando las particularidades de la actividad de que se trate y las condiciones de su ejercicio» y debe constar «información sobre la posibilidad de que la demandante en el litigio principal participara en procedimientos de concurso organizados por su empleador».

– El Acuerdo Marco no impone a los Estados miembros una obligación general de transformar en contratos por tiempo indefinido los contratos de trabajo de duración determinada, pero, para que pueda ser considerada conforme con el Acuerdo Marco una normativa nacional que prohíbe transformar en un contrato de trabajo por tiempo indefinido una sucesión de contratos de trabajo de duración determinada, el ordenamiento jurídico interno del Estado miembro de que se trate debe contar con otra medida efectiva para evitar y, en su caso, sancionar la utilización abusiva de sucesivos contratos de trabajo de duración determinada.

En la sentencia de 8 de mayo de 2019 en el asunto C-494/17, *Rossato*, el TJUE dijo:

– Que la reparación adecuada del abuso de la contratación temporal a la que tiene derecho el trabajador no puede limitarse a una indemnización meramente simbólica, pero que el Derecho de la Unión no obliga a sobrepasar la compensación íntegra.

– Que en el caso de un trabajador sometido a una contratación temporal abusiva que como consecuencia haya sido considerado trabajador indefinido, dicha transformación del contrato supone ya por sí misma «una medida que sanciona efectivamente esa utilización abusiva», sin que sea exigible una acumulación de medidas, ni tampoco el principio de reparación integral del perjuicio sufrido o el principio de proporcionalidad exijan el abono de una indemnización de carácter punitivo, por lo que no tiene un derecho adicional a obtener una indemnización.

– Que el Derecho de la Unión no obliga a los Estados miembros a tratar del mismo modo a los funcionarios de carrera nombrados mediante oposición y los nombrados a través de una selección por méritos, sobre la base de la experiencia profesional adquirida en virtud de contratos de trabajo de duración determinada, ya que esta diferencia de trato se debe, por una parte, a la necesidad de tener en cuenta las cualificaciones requeridas y la naturaleza de las funciones cuya responsabilidad deben asumir los funcionarios de carrera y, por otra parte, a la necesidad de evitar una discriminación inversa en contra de estos últimos, por lo cual el reconocimiento de la antigüedad del trabajador, una vez reconocido como indefinido, no es preciso que siga las mismas normas que las aplicables a los funcionarios de carrera. No obstante el reconocimiento de una antigüedad inferior al período durante el cual el trabajador prestó servicios en virtud de contratos de

duración determinada puede ser considerado como una dispensa, contraria al Acuerdo Marco, de la obligación de establecer una medida adecuada para sancionar debidamente la utilización abusiva de contratos de trabajo de duración determinada sucesivos, salvo que se aporte alguna justificación por las circunstancias del caso.

En la sentencia de 22 de enero de 2020 en el asunto C-177/18, Baldonado Martín, el TJUE ha dicho que la cláusula quinta del Acuerdo marco no es de aplicación si no consta que la trabajadora haya trabajado para la empresa en el marco de varias relaciones de servicio o que, en virtud del Derecho español, deba considerarse que la situación controvertida en el litigio principal se caracteriza por la existencia de sucesivas relaciones de servicio de duración determinada, sino que la relación de servicio entre las partes es la primera y única establecida entre ellas y la trabajadora únicamente ha ocupado una misma plaza de forma constante y continuada.

En la sentencia de 19 de marzo de 2020, en los asuntos acumulados C-103/18 y 429/18, Sánchez Ruiz y Fernández Álvarez c. SERMAS, el TJUE considera que queda bajo el ámbito de la cláusula quinta del Acuerdo anexo a la Directiva 1999/70/CE como «sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada», «una situación en la que un empleado público nombrado sobre la base de una relación de servicio de duración determinada, a saber, hasta que la plaza vacante para la que ha sido nombrado sea provista de forma definitiva, ha ocupado, en el marco de varios nombramientos, el mismo puesto de trabajo de modo ininterrumpido durante varios años y ha desempeñado de forma constante y continuada las mismas funciones, cuando el mantenimiento de modo permanente de dicho empleado público en esa plaza vacante se debe al incumplimiento por parte del empleador de su obligación legal de organizar en el plazo previsto un proceso selectivo al objeto de proveer definitivamente la mencionada plaza vacante y su relación de servicio haya sido prorrogada implícitamente de año en año por este motivo». Esa situación no puede entenderse legítimamente justificada por «razones objetivas», cuando mediante esas renovaciones el empleador cubre necesidades permanentes y estables en materia de personal. El órgano judicial debe decidir si las medidas adoptadas en tal situación por la legislación nacional (organización de procesos selectivos destinados a proveer definitivamente las plazas ocupadas, la transformación de los empleados públicos en «indefinidos no fijos» y la concesión a estos empleados públicos de una indemnización equivalente a la abonada en caso de despido improcedente) constituyen medidas adecuadas para prevenir y, en su caso, sancionar los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada o medidas legales equivalentes. Y finalmente nos dice que el hecho de que el empleado público de que se trate haya consentido el establecimiento o la renovación de dichas relaciones no priva, desde ese punto de vista, de carácter abusivo al comportamiento del empleador de modo que dicho Acuerdo Marco no sea aplicable a la situación de ese empleado público. En tales casos, aunque la cláusula quinta de la Directiva no sea suficientemente precisa para imponer su contenido sobre la legislación nacional, sí obliga al órgano judicial a optar, entre

las diversas posibilidades, por una interpretación conforme que de efecto útil a la Directiva.

La sentencia de 11 de febrero de 2021 en el asunto C-760/18, M.V y otros c. Organismos Topikis Aftodioikisis (OTA) «Dimos Agiou Nikolaou», ha establecido la primacía del Derecho de la Unión en estos casos incluso frente a una reforma constitucional nacional (en ese caso en la República Helénica) que impide su aplicación.

Finalmente la sentencia de 3 de junio de 2021 en el asunto C-726/19, IMIDRA, considera:

– Que en el caso de un único contrato de interinidad por vacante de larga duración es aplicable la cláusula quinta del Acuerdo Marco, porque «una interpretación tan restrictiva del concepto de “sucesivas relaciones laborales de duración determinada” permitiría emplear a trabajadores de forma precaria durante años» y «podría tener por efecto no solo excluir, en la práctica, un gran número de relaciones laborales de duración determinada de la protección de los trabajadores perseguida por la Directiva 1999/70 y el Acuerdo Marco, vaciando de gran parte de su contenido el objetivo perseguido por estos, sino también permitir la utilización abusiva de tales relaciones por parte de los empresarios para satisfacer necesidades permanentes y estables en materia de personal». «En este contexto, procede señalar igualmente que el concepto de “duración” de la relación laboral constituye un elemento esencial de todo contrato de duración determinada» y «a tenor de la cláusula 3, apartado 1, “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”», por lo que «la modificación de la fecha de finalización de un contrato de trabajo de duración determinada constituye un cambio esencial de dicho contrato, que puede legítimamente asimilarse a la celebración de una nueva relación laboral de duración determinada que suceda a la anterior relación laboral, comprendida, de este modo, en el ámbito de aplicación de la cláusula 5 del Acuerdo Marco», puesto que «la prórroga automática del contrato de duración determinada inicial puede asimilarse a una renovación y, por consiguiente, a la celebración de un contrato de duración determinada distinto», de manera que «la situación controvertida en el litigio principal no se caracteriza por la celebración de un único contrato, sino por la celebración de contratos que efectivamente pueden calificarse de “sucesivos”, en el sentido de la cláusula 5 del Acuerdo Marco, extremo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente». Y «por tanto, procede considerar 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 ella, incluye también la prórroga automática de los contratos de trabajo de duración determinada de los trabajadores del sector público, como el contrato de interinidad controvertido en el litigio principal, pese a no haberse respetado la forma escrita, prevista, en principio, para la celebración de contratos sucesivos».

- Que consideraciones puramente económicas, relacionadas con la crisis económica de 2008, no pueden justificar la utilización sucesiva de contratos de trabajo de duración determinada.
- Que la normativa nacional española, en cuanto permite, a la espera de la finalización de los procesos selectivos iniciados para cubrir definitivamente las plazas vacantes de trabajadores en el sector público, la renovación de contratos de duración determinada, sin indicar un plazo preciso de finalización de dichos procesos, es contraria a la cláusula quinta del Acuerdo Marco.
- Que la legislación española «no parece incluir ninguna medida destinada a prevenir y, en su caso, sancionar la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada».
- Que en tal caso la asimilación del trabajador interino a los trabajadores indefinidos no fijos «podría ser» una medida apta para sancionar la utilización abusiva de los contratos de duración determinada. En concreto dice en el punto 73: *«En este contexto, procede señalar que el Tribunal de Justicia ha declarado que, en la medida en que no exista ninguna medida equivalente y eficaz de protección respecto del personal que presta servicios en las Administraciones públicas en régimen de Derecho administrativo, extremo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente, la asimilación de dicho personal con relaciones de servicio de duración determinada a los “trabajadores indefinidos no fijos” podría ser una medida apta para sancionar la utilización abusiva de los contratos de trabajo de duración determinada y eliminar las consecuencias de la infracción de lo dispuesto en el Acuerdo Marco (sentencia de 14 de septiembre de 2016, Martínez Andrés y Castrejana López, C-184/15 y C-197/15, EU:C:2016:680, apartado 53)».*

III. PROBLEMAS DE INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DEL DERECHO DE LA UNIÓN QUE SE SUSCITAN PARA RESOLVER EL PRESENTE RECURSO DE SUPPLICACIÓN Y JUSTIFICAN LAS CUESTIONES PLANTEADAS.

El orden lógico de las cuestiones que se plantean en el caso sometido a esta Sala y que afectan a la aplicación del Derecho de la Unión, sobre el cual han de girar las cuestiones que esta Sala va a elevar al mismo por ser relevantes para dictar su sentencia, es el siguiente:

- a) Si un trabajador considerado indefinido no fijo entra dentro del ámbito de aplicación del Acuerdo Marco anexo a la Directiva 1999/70/CE.
- b) En caso de respuesta afirmativa a lo anterior, si la permanencia como indefinido no fijo durante un largo tiempo constituye un incumplimiento de la cláusula quinta del Acuerdo Marco anexo a la Directiva 1999/70/CE.

- c) En caso de respuesta afirmativa a lo anterior, cuáles han de ser las consecuencias del incumplimiento cuando se trata de un trabajador contratado por una Administración, entidad o empresa del sector público español.

Estructuramos las diversas cuestiones siguiendo dicho orden lógico.

ÁMBITO DE APLICACIÓN

Primera.- El primer problema que se plantea es si un trabajador que, conforme al Derecho español, en atención a los criterios fijados por la jurisprudencia de la Sala de lo Social de Tribunal Supremo, ha sido calificado como trabajador indefinido no fijo de las Administraciones Públicas o entidades o empresas del sector público puede ser considerado como «trabajador con contrato de duración determinada» a efectos de la aplicación del acuerdo anexo a la Directiva 1999/70/CE.

La cláusula segunda del acuerdo dice que este «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». La cláusula tercera (definiciones) dice que «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. 2. “trabajador con contrato de duración indefinida comparable”: un trabajador con un contrato o relación laboral de duración indefinido, en el mismo centro de trabajo, que realice un trabajo u ocupación idéntico o similar, teniendo en cuenta su cualificación y las tareas que desempeña. En caso de que no exista ningún trabajador fijo comparable en el mismo centro de trabajo, la comparación se efectuará haciendo referencia al convenio colectivo aplicable o, en caso de no existir ningún convenio colectivo aplicable, y de conformidad con la legislación, a los convenios colectivos o prácticas nacionales».

Desde el punto de vista del Derecho español la calificación del trabajador indefinido no fijo como trabajador temporal, según se ha explicado, tiene pronunciamientos contradictorios.

Inicialmente el Tribunal Supremo, en sentencias como por ejemplo las de 27 de mayo de 2002 (RCUD 2591/2001), 27 de diciembre de 2006 (RCUD 447/2005), 14 de febrero de 2007 (RCUD 2977/2005), y 22 de febrero de 2007 (RCUD 3353/2005), consideró que los trabajadores indefinidos no fijos eran temporales equiparados a los trabajadores interinos por vacante.

Posteriormente, en sentencias como las de 15 de junio de 2015 (RCUD 2924/2014), 6 de octubre de 2015 (RCUD 2592/2014), 4 de febrero de 2016 (RCUD 2638/2014), 21 de julio de 2016 (recurso 134/2015), 7 de noviembre de

2016 (RCUD 755/2015), 2 de abril de 2018 (recurso 27/2017) o 2 de marzo de 2021 (RCUD 617/2019), rompió con dicha asimilación, pero mantuvo que se trataba de trabajadores temporales e incluso les aplicó la cláusula cuarta del acuerdo anexo a la Directiva 1999/70/CE. Se trataría de un tipo de contratos de duración determinada de naturaleza especial, no asimilable a otras modalidades de contratación temporal. El motivo de dicha calificación como temporales es que considera que la extinción del contrato por cobertura de la plaza ocupada por el trabajador es algo que necesariamente va a ocurrir, dado que la Administración está obligada a convocar dicha plaza y esto no es algo facultativo, de manera que cuando se produzca su cobertura el contrato se extingue. Aunque la fecha en que ello ocurra no puede determinarse, es algo que necesariamente debe ocurrir antes o después.

Entre ambos criterios se insertaron tres sentencias (de 28 de marzo de 2017, RCUD 1664/2015, y de 9 y 12 de mayo de 2017, RCUD 1806/2015 y 1717/2015) en las que el Tribunal Supremo dijo que realmente existen tres categorías distintas en el sector público: trabajadores fijos, trabajadores indefinidos no fijos y trabajadores temporales, de manera que los trabajadores indefinidos constituyen una categoría propia, distinta a la de los trabajadores fijos y a la de los trabajadores temporales. Su característica es que serían en todo iguales a los trabajadores fijos, salvo en el punto esencial relativo a la terminación de su contrato, y es que la entidad empleadora está obligada a convocar necesariamente un procedimiento para la cobertura definitiva de la plaza que ocupan y en el momento en que dicho procedimiento finalice y la plaza se adjudica a otra persona finaliza el contrato del trabajador indefinido no fijo.

Con posterioridad a esas sentencias, como se ha visto, el Tribunal Supremo (sentencias de 2 de abril de 2018, recurso 27/2017 o 2 de marzo de 2021, RCUD 617/2019) volvió al anterior criterio y consideró a los trabajadores indefinidos no fijos como temporales e incluso expresamente aplicó a los mismos la Directiva 1999/70/CE.

A su vez la legislación española, en los artículos 8 y 11.1 del Estatuto Básico del Empleado Público (texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre), diferencia el personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas en tres tipos en función de la duración del contrato:

- Fijos
- Por tiempo indefinido
- Temporales

Se presentan por tanto en el sector público (no en el sector privado) los contratos fijos como diferentes de los contratos por tiempo indefinido y estos a su vez de los temporales. Esa ley sin embargo no define cada uno de estos conceptos. La jurisprudencia ha entendido que la mención a los «contratos por tiempo indefinido» se refiere a los trabajadores indefinidos no fijos.

En cuanto a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, no encontramos un pronunciamiento claro al respecto.

En el auto del TJUE de 11 de diciembre de 2014 en el asunto C-86/14, León Medialdea c. Ayuntamiento de Huétor Vega, el fallo dice, en relación con una trabajadora indefinida no fija, que *«las cláusulas 2 y 3, apartado 1, del Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada, celebrado el 18 de marzo de 1999, que figura en el anexo a 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 como la demandante en el litigio principal está incluido en el ámbito de aplicación de este Acuerdo marco, en la medida en que dicho trabajador ha estado vinculado a su empleador mediante contratos de trabajo de duración determinada, en el sentido de estas cláusulas»*.

Sin embargo, en su fundamentación dice que la trabajadora tiene un contrato de duración determinada porque *«se desprende claramente del auto de remisión, sin que, por otra parte, haya sido discutido, que la demandante en el litigio principal, como se desprende del apartado 18 del presente auto, ha estado vinculada a su empleador sucesivamente mediante dos contratos de trabajo de duración determinada, en el sentido de las cláusulas 2 y 3, apartado 1, del Acuerdo marco, y que la relación laboral entre ella y su empleador se convirtió posteriormente, como sanción, en una “relación laboral de carácter indefinido no fijo”, con arreglo a la normativa nacional»* y que *«carece de importancia a este respecto que el contrato de trabajo se denomine tras su conversión “contrato indefinido no fijo”, dado que, como se desprende del auto de remisión, tal conversión es una sanción por el recurso abusivo a sucesivos contratos de trabajo de duración determinada y no modifica la propia naturaleza de estos contratos»*.

Esta Sala considera que la premisa de la que parte dicho auto en relación con la interpretación del Derecho Español no es correcta. Debe precisarse que cuando un trabajador, como ocurre en el caso que aquí tratamos, es declarado como trabajador indefinido no fijo, esa declaración, aunque en ocasiones pueda considerarse una sanción contra el empleador por el uso indebido de la contratación temporal, sustituye a los contratos que pudiera tener anteriormente y la relación laboral pasa a ser indefinida no fija. Los contratos temporales anteriores ya no siguen vigentes y en su lugar el trabajador pasa a ser indefinido no fijo, aun cuando se le reconozca toda la antigüedad ganada con los contratos temporales anteriores.

Debemos observar además que en el caso de autos lo que necesitamos saber es si, por el hecho de ser la demandante trabajadora indefinida no fija desde la fecha indicada, le es aplicable la Directiva 1999/70.

Por otra parte hay que tener en cuenta el pronunciamiento contenido en el apartado 53 de la sentencia de 14 de septiembre de 2016 en los asuntos acumulados C-184/15 y C-197/15, Martínez Andrés y Castrejana López: *«En la*

medida en que en los litigios principales no existe ninguna medida equivalente y eficaz de protección respecto del personal que presta servicios en las Administraciones públicas en régimen de Derecho administrativo, la asimilación de dicho personal con relaciones de servicio de duración determinada a los trabajadores indefinidos no fijos, con arreglo a la jurisprudencia nacional existente, podría ser una medida apta para sancionar la utilización abusiva de los contratos de trabajo de duración determinada y eliminar las consecuencias de la infracción de lo dispuesto en el Acuerdo marco». También debe considerarse el contenido en el apartado 73 de la sentencia del TJUE de 3 de junio de 2021 en el asunto C-726/19, IMIDRA, según el cual la transformación del contrato temporal de interinidad en un contrato indefinido no fijo «podría ser» una sanción adecuada para el abuso de la utilización sucesiva de contratos temporales.

La jurisprudencia constante del TJUE analizada venía considerando que la sanción adecuada, en caso de no existir otras medidas en la legislación, era considerar el contrato como fijo. En estas sentencias se dice sin embargo que bastaría con considerar dicho contrato como indefinido no fijo. Si este pronunciamiento se confirma, entonces ineludiblemente el trabajador indefinido no fijo no podría considerarse como «trabajador de duración determinada», puesto que hacerlo llevaría al absurdo. A nuestro juicio resultaría absurdo sancionar el abuso en la contratación temporal convirtiendo el contrato del trabajador afectado a su vez en temporal, aunque sea en otra modalidad. Igualmente resultaría absurdo sancionar el abuso en el uso sucesivo de trabajadores indefinidos no fijos, si fuesen considerados como trabajadores temporales, convirtiendo a los mismos en indefinidos no fijos, que es lo que ya son. La Sala no excluye la hipótesis de que una insuficiente explicación en las cuestiones prejudiciales elevadas previamente de la figura del trabajador indefinido no fijo, unida a la propia confusión que produce el nombre de dicha figura («indefinido»), haya llevado al TJUE en dichas sentencias a considerar incorrectamente que se trata simplemente de una modalidad de trabajador fijo. De hecho, observa que la terminología que emplea en otras sentencias referidas a supuestos no españoles (por ejemplo en la sentencia Santoro) es la de «contrato indefinido» como sinónimo de contrato fijo, lo que apoya la idea de que la terminología española (contrato indefinido no fijo) provoca confusión sobre la naturaleza del contrato.

De no considerarse como trabajador temporal, como se ha dicho, el trabajador indefinido no fijo sería una tercera figura, tampoco equiparable plenamente al trabajador fijo, porque su permanencia en el empleo está sujeta a la convocatoria y adjudicación legal de la plaza que ocupa, de manera que por otra parte presenta evidentes analogías con la interinidad por vacante, aunque no sean equiparables.

Por tanto, una cuestión primera y básica es determinar si un trabajador del sector público español que esté calificado como trabajador indefinido no fijo debe considerarse, a efectos de la aplicación del Acuerdo Marco anexo a la Directiva 1999/70/CE, como un «trabajador con contrato de duración determinada» (cláusula tres) y por tanto está incluido en el ámbito de aplicación del acuerdo según la cláusula dos. Por ello se formula la siguiente cuestión:

Si a efectos de la cláusula segunda del acuerdo anexo a 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, el trabajador «indefinido no fijo», tal y como se ha descrito en esta resolución, como el demandante en este litigio, 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.

Segunda.- Si la primera cuestión es contestada afirmativamente se plantea entonces otra segunda para determinar si estamos dentro del ámbito de aplicación de la cláusula quinta del Acuerdo Marco anexo a la Directiva 1999/70/CE. Esa cláusula tiene por objeto «prevenir los abusos como consecuencia de la utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada», por lo que el TJUE, en la sentencia de 23 de abril de 2009, en los asuntos acumulados C-378/07 a C-380/07, Angelidaki y otros, dijo que el artículo 5 no se aplica a los contratos temporales únicos, sino a las renovaciones o a contratos sucesivos. En la sentencia de 3 de julio de 2014 en los asuntos acumulados C-362/13, C-363/13 y C-407/13, Fiamingo y otros, el TJUE dijo que el Acuerdo marco no obliga a los Estados a adoptar una medida que exija que cualquier primer o único contrato de trabajo de duración determinada esté justificado por una razón objetiva, puesto que la cláusula quinta del Acuerdo Marco «únicamente se refiere a la prevención de los abusos como consecuencia de la utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada, por lo que las razones objetivas contempladas en el apartado 1, letra a), de dicha cláusula solo se refieren a la “renovación de tales contratos o relaciones de trabajo”». Y en su sentencia de 22 de enero de 2020 en el asunto C-177/18, Baldonado Martín, dijo que la cláusula quinta del Acuerdo marco no es de aplicación si no consta que la trabajadora haya trabajado para la empresa en el marco de varias relaciones de servicio o que, en virtud del Derecho español, deba considerarse que la situación controvertida en el litigio principal se caracteriza por la existencia de sucesivas relaciones de servicio de duración determinada, sino que la relación de servicio entre las partes es la primera y única establecida entre ellas y la trabajadora únicamente ha ocupado una misma plaza de forma constante y continuada.

Sin embargo, en la sentencia de 3 de junio de 2021 en el asunto C-726/19, IMIDRA, el TJUE ha considerado que dicha cláusula es aplicable en el caso de un trabajador con contrato temporal mientras se produce la cobertura de una vacante, cuando la fecha concreta de terminación no está especificada y todas las previsiones sobre la cobertura se van incumpliendo, de manera que el contrato se prolonga durante largos años sin que se vaya produciendo tal cobertura. En tal caso el TJUE consideró que existen renovaciones tácitas del contrato que lo incluyen dentro del ámbito de aplicación de la cláusula quinta del Acuerdo Marco.

El caso del trabajador indefinido no fijo en este aspecto es análogo al del interino por vacante, en tanto en cuanto en ambos casos el contrato no tiene fijada una fecha determinada de extinción y la finalización del mismo está supeditada a la cobertura de la vacante (aunque el concepto de vacante no sea el mismo en ambos

contratos, porque el indefinido no fijo puede cambiar de puesto de trabajo y el interino por vacante está vinculado a un concreto puesto). También en ambos casos la convocatoria del procedimiento para la cobertura de la vacante es obligatoria para la Administración. Por eso parece que la superación de los plazos que deban considerarse normales para la cobertura (la última jurisprudencia del Tribunal Supremo tras la sentencia IMIDRA para el caso del contrato de interinidad por vacante los ha fijado en tres años, sentencia de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo de 28 de junio de 2021, RCUUD 3263/2019 y numerosas sentencias posteriores), aplazando continuamente la convocatoria año tras año, se asimila a una utilización sucesiva incluida bajo el ámbito de la cláusula quinta del Acuerdo Marco.

A la vista de todo lo anterior esta Sala considera que debe someterse al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, por vía de cuestión prejudicial, la siguiente pregunta:

Si a efectos de la aplicación de la cláusula quinta del Acuerdo Marco anexo a la Directiva 1999/70/CE 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.

Tercera.- Otras cuestiones relativas al ámbito de aplicación no se plantean por esta Sala porque consideramos que son cuestiones claras:

- a) No estamos en ninguno de los supuestos que, de acuerdo con el número 2 de la cláusula 2 del Acuerdo Marco, los Estados miembros puedan excluir de la aplicación del mismo.
- b) No afecta a la aplicación del Acuerdo Marco que el empleador sea una Administración Pública, porque el TJUE en la sentencia de 4 de julio de 2006 en el asunto C-212/04, Konstantinos Adeneler y otros, dijo que la Directiva 1999/70 se aplica también a los contratos y relaciones laborales de duración determinada celebrados por los órganos de la Administración y demás entidades del sector público y no exclusivamente a los contratos de duración determinada celebrados por los trabajadores con empresarios del sector privado y dicho criterio se reitera en sus sentencias de 26 de noviembre de 2014 en los asuntos acumulados C-22/13, C-61/13 a C-63/13 y C-418/13, Mascolo y otros, de 14 de septiembre de 2016 en el asunto C-16/15, Pérez López, y de 25 de octubre de 2018 en el asunto C-331/17, Sciotto.

- c) Dado que el empleador es una Administración Pública y que el plazo de incorporación de la Directiva finalizó el 10 de julio de 2001, la misma es de aplicación directa al caso.

DETERMINACIÓN DEL POSIBLE INCUMPLIMIENTO DE LA CLÁUSULA QUINTA DEL ACUERDO MARCO ANEXO A LA DIRECTIVA 1999/70/CE

Primera.- Si las preguntas anteriores se contestan afirmativamente y la cláusula quinta es aplicable, para determinar si en el caso objeto del procedimiento y en relación con el trabajador concreto se ha producido un incumplimiento de la cláusula quinta del Acuerdo Marco anexo a la Directiva 1999/70/CE hay que diferenciar dos tipos de incumplimientos posibles:

- a) Incumplimiento de obligaciones normativas. La citada cláusula quinta obliga al Estado a adoptar determinadas medidas legislativas internas que estén en vigor antes del 12 de julio de 2001. Por tanto, el primer incumplimiento consistiría en no adoptar esas medidas dentro de plazo, o hacerlo de una manera incompleta, insuficiente o incorrecta. En tal caso, si la situación se produjese en una empresa privada, no podría serle exigida responsabilidad alguna por el incumplimiento, pero si la situación se produce en una Administración o empresa pública sí, porque estamos ante una relación vertical y el Estado (entendido en sentido amplio, incluyendo a todo el sector público) no podría alegar válidamente ese incumplimiento frente al particular afectado.
- b) Infracción de la legislación interna adoptada por el Estado en aplicación de la cláusula quinta del Acuerdo Marco. En el supuesto de que el Estado, en cumplimiento de sus obligaciones, hubiese dictado una norma de incorporación de la cláusula quinta, el empleador público o privado, que incumpliese tal norma habría de asumir las consecuencias del incumplimiento. Obviamente la interpretación y aplicación de esa norma, en cuanto respete los mínimos establecidos por la Directiva, será ya una cuestión de Derecho interno no susceptible de cuestión prejudicial.

En cuanto al eventual incumplimiento normativo hay que tener en cuenta que la cláusula quinta del Acuerdo Marco, *«a efectos de prevenir los abusos como consecuencia de la utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada»*, obliga a los Estados a adoptar *«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»*.

Si los contratos de trabajadores indefinidos no fijos del sector público se considerasen de duración determinada, los mismos deberían estar incluidos en las

medidas adoptadas por el Estado para prevenir su utilización sucesiva. En el caso de España y en relación con los trabajadores indefinidos no fijos, dado que es una figura creada por la jurisprudencia, no existe una regulación legislativa sistemática de los mismos y no se han establecido límites para su renovación, ni en forma de razones objetivas, ni en forma de un número máximo de renovaciones, ni siquiera de una duración máxima del propio contrato.

Ahora bien, lo que pudiera ser dudoso es si existe una medida legislativa estableciendo una duración máxima de los sucesivos contratos temporales que incluya a los contratos indefinidos no fijos. Hay que tener en cuenta que, como se ha dicho anteriormente al explicar el marco normativo interno, hasta el Real Decreto-ley 5/2006 no se introdujeron en España límites al encadenamiento de contratos temporales, en forma de un límite de 24 meses de duración acumulada durante un periodo de referencia de 30 meses, aplicable únicamente cuando el trabajador haya estado vinculado con la empresa con dos o más contratos temporales. La disposición transitoria segunda del Real Decreto-ley estableció que solamente se aplicaría a los contratos suscritos a partir de la entrada en vigor de la norma, que se produjo el 15 de junio de 2006. Sin embargo la sentencia del TJUE de 15 de abril de 2008 en el asunto C-268/06, *Impact*, dictada en Gran Sala, ha dicho que la Directiva se vería privada de su efecto útil si una autoridad de un Estado miembro, actuando como empleador público, pudiera renovar contratos por una duración anormalmente larga en el período comprendido entre la fecha en que expira el plazo de adaptación a la Directiva (10 de julio de 2001) y la fecha de entrada en vigor de la Ley de adaptación a dicha Directiva, con el resultado de privar a los interesados, durante un plazo no razonable, de la posibilidad de acogerse a las medidas adoptadas por el legislador nacional para adaptar el Derecho interno a la cláusula 5 del Acuerdo marco. Por tanto, en aplicación de dicho criterio, para aplicar el artículo 15.5 del Estatuto de los Trabajadores, al menos en la redacción dada al mismo por el Real Decreto-ley 5/2006, siempre que se trate de un empleador público hay que tomar en cuenta todos los contratos suscritos por el trabajador desde el 10 de julio de 2001.

Pero no está claro que los contratos de trabajadores indefinidos no fijos computen para la duración máxima del encadenamiento de contratos temporales establecido en el artículo 15.5 del Estatuto de los Trabajadores, porque la disposición adicional 15.^a del Estatuto de los Trabajadores, para el caso de las Administraciones Públicas, da prioridad a los principios de igualdad, mérito y capacidad y por ello mantiene en todo caso «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». Si se interpretase, en virtud de esa disposición, que los contratos indefinidos no fijos están excluidos de la aplicación del artículo 15.5 del Estatuto de los Trabajadores, entonces el legislador no habría establecido límite alguno de los previstos en la cláusula quinta que afecte a los mismos, pese a que estos contratos temporales no están previstos en el número dos de la cláusula 2 del Acuerdo Marco, que permite al Estado excluir determinados contratos de su aplicación. Por ello pudiera pensarse que el principio de interpretación conforme impide esta interpretación y

por el contrario obliga a interpretar que todos los contratos indefinidos no fijos deben computar a efectos del único límite de encadenamiento de contratos temporales previsto en la legislación española, que es el previsto en el artículo 15.5 del Estatuto de los Trabajadores.

Por ello formulamos la siguiente cuestión prejudicial:

Si la cláusula quinta de la Directiva 1999/70/CE del Consejo de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada, debe interpretarse en el sentido de que 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 periodo de referencia de 30 meses), según la cual quedarán 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 sus renovaciones ni para su encadenamiento con otros contratos.

Segunda.- Aunque se entendiese que los contratos indefinidos no fijos del sector público computan para el límite de encadenamiento de contratos temporales previsto en el artículo 15.5 del Estatuto de los Trabajadores, no existiría en la legislación española ningún límite para la duración o renovación, expresa o tácita, de los propios contratos de indefinidos no fijos. Es decir, tratándose de un único contrato indefinido no fijo, aun cuando el mismo sea sometido a renovaciones, expresas o tácitas, para ello no existiría ningún límite legal, porque el artículo 15.5 del Estatuto de los Trabajadores solamente establece límites temporales para su encadenamiento con otros contratos temporales.

De acuerdo con la sentencia del TJUE de 3 de julio de 2014 en los asuntos acumulados C-362/13, C-363/13 y C-407/13, Fiamingo y otros, el Estado miembro tiene un margen de apreciación y *«puede legítimamente optar por no adoptar la medida contemplada en el apartado 1, letra a), de dicha cláusula, consistente en exigir que existan razones objetivas que justifiquen la renovación de los contratos»* y *«puede preferir adoptar una de las medidas o las dos medidas contempladas en el apartado 1, letras b) y c), de la mencionada cláusula, que se refieren, respectivamente, a la duración máxima total de los sucesivos contratos de trabajo o relaciones laborales de duración determinada y al número de renovaciones de tales contratos o relaciones laborales, o incluso optar por mantener una medida legal equivalente existente y ello siempre que, con independencia de cuál sea la medida elegida, se garantice la prevención efectiva de los abusos como consecuencia de la utilización de contratos de trabajo de duración determinada»*.

Por tanto, es dudoso si sería compatible con el cumplimiento de la Directiva el que en la legislación estatal no se establezcan límites (en forma de causas justificadas, duración máxima o número máximo) para las renovaciones tácitas o expresas de la contratación como indefinidos no fijos, bastando con que se

establezca un límite temporal para el encadenamiento con otros contratos temporales. Por eso consideramos necesario formular la siguiente pregunta:

Si la cláusula quinta del acuerdo anexo a 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 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.

Tercera.- Las dos preguntas anteriores van encaminadas a fijar si ha existido, en relación con los indefinidos no fijos del sector público, un incumplimiento legislativo del Estado, por falta de norma que dé cumplimiento a la cláusula quinta del Acuerdo Marco en relación con los mismos. Si no hubiera existido el incumplimiento legislativo, la única cuestión que se suscitaría en este punto sería de Derecho interno, esto es, la interpretación y aplicación al caso del artículo 15.5 del Estatuto de los Trabajadores, cuestión que, al ser de Derecho interno, no es motivo de consulta, aunque sí lo sería lo relativo a las consecuencias del eventual incumplimiento.

Esta Sala considera muy probable que haya un incumplimiento normativo, bien porque el artículo 15.5 del Estatuto de los Trabajadores no permita ser interpretado para incluir a los indefinidos no fijos, en cuyo caso no habría ninguna norma aplicable a tales contrataciones, bien porque, aunque fuese aplicable, fuese insuficiente, por no existir ninguna norma que limite las renovaciones. En ese caso la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea viene considerando que, para que exista un incumplimiento de la cláusula quinta del Acuerdo Marco que afecte a la situación del concreto trabajador que es objeto del litigio, no basta con que el Estado no haya dictado una norma en aplicación de la cláusula quinta del Acuerdo Marco, sino que es también necesario que se haya producido una situación de duración anómala de la contratación temporal carente de toda justificación.

Es claro y no precisa de consulta alguna al TJUE que no pueden operar como justificación de la situación razones presupuestarias. En la sentencia de 26 de noviembre de 2014 en los asuntos acumulados C-22/13, C-61/13 a C-63/13 y C-418/13, Mascolo y otros, el TJUE dijo que las consideraciones de índole presupuestaria no justifican la falta de medidas de prevención de la utilización abusiva de sucesivos contratos de trabajo de duración determinada en el sentido de la cláusula 5, punto 1, del Acuerdo marco. En el auto de 21 de septiembre de 2016 en el asunto C-614/15, Popescu, el TJUE dice que no pueden admitirse como razones objetivas consideraciones dirigidas a evitar exponer al Estado, como empleador del sector afectado, a un riesgo financiero, ni a consideraciones de índole presupuestaria. En la sentencia de 25 de octubre de 2018 en el asunto C-331/17, Sciotto, el TJUE dice que no cabe admitir consideraciones presupuestarias como razones objetivas para mantener la temporalidad.

En cuanto a la temporalidad durante la convocatoria de procesos selectivos, en la sentencia de 26 de noviembre de 2014 en los asuntos acumulados C-22/13, C-61/13 a C-63/13 y C-418/13, Mascolo y otros, el TJUE afirma que «puede estar objetivamente justificado [...] que, mientras se está a la espera de que terminen los procesos selectivos, las plazas vacantes se cubran a través de sucesivos contratos de trabajo de duración determinada», pero «la aplicación concreta de esa razón objetiva, considerando las particularidades de la actividad de que se trate y las condiciones de su ejercicio, debe ajustarse a las exigencias del Acuerdo marco» y por ello «las autoridades competentes deben establecer criterios objetivos y transparentes con objeto de comprobar si la renovación de esos contratos responde efectivamente a una necesidad real y puede lograr el objetivo pretendido y necesario a tal efecto», de manera que la contratación temporal «no se utilice, de hecho, para cubrir necesidades permanentes y duraderas del empleador en materia de personal». También dice que «A falta de una fecha concreta para la organización y la conclusión de los procesos selectivos que pongan fin a la sustitución y, por lo tanto, de un límite real en cuanto al número de sustituciones anuales efectuado por un mismo trabajador para cubrir la misma plaza vacante, tal normativa, en infracción de la cláusula 5, punto 1, letra a), del Acuerdo marco, permite la renovación de contratos de trabajo de duración determinada para atender necesidades que en realidad no tienen carácter temporal, sino muy al contrario permanente y duradero, en razón del déficit estructural de puestos de personal titular en el Estado miembro afectado». En el auto de 21 de septiembre de 2016 en el asunto C-614/15, Popescu, el TJUE dice [que] cuando se alega como razón objetiva que justifica la renovación del contrato o contrataciones sucesivas «la espera de la conclusión de los procesos selectivos para la contratación de personal permanente» dice que la renovación de sucesivos contratos de trabajo de duración determinada para sustituir personal a la espera de que concluyan los procesos selectivos podría considerarse una razón objetiva, pero debe examinarse su la aplicación concreta para comprobar si se ajusta a las exigencias del Acuerdo marco, lo que requiere que se compruebe concretamente que la renovación de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada no se utilice, de hecho, para cubrir necesidades permanentes y estables del empleador en materia de personal y destaca que el hecho de que no exista «información respecto al desarrollo mismo de los procesos selectivos, a tal punto que, con mayor razón, su desenlace era más que incierto», es un elemento que debe tomarse en consideración para descartar la correcta utilización de esa razón objetiva para la renovación. Y en la sentencia de 25 de octubre de 2018 en el asunto C-331/17, Sciotto, el TJUE dice que «una normativa nacional que permite la renovación de sucesivos contratos de trabajo de duración determinada para realizar sustituciones a la espera de que concluyan los procedimientos de concurso organizados para seleccionar personal por tiempo indefinido no es en sí misma contraria al Acuerdo Marco y puede justificarse por una razón objetiva», pero «la aplicación concreta de esa razón objetiva debe ajustarse a las exigencias del Acuerdo Marco, considerando las particularidades de la actividad de que se trate y las condiciones de su ejercicio» y debe constar «información sobre la posibilidad de que la demandante en el litigio principal participara en

procedimientos de concurso organizados por su empleador». Por tanto, esta Sala considera claro que la prolongación de la situación inicial (1994) hasta 2021 sin convocatoria de proceso selectivo alguno no permite alegar como justificación de la temporalidad o las renovaciones la necesidad de convocar un proceso selectivo para que la plaza sea cubierta regularmente.

En definitiva, y para cerrar este capítulo, consideramos necesario formular la siguiente pregunta:

No habiéndose dictado 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 anexo a la Directiva 1999/70/CE, 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?

CONSECUENCIAS DEL INCUMPLIMIENTO.

Primera.- En función de las respuestas a las preguntas anteriores puede ocurrir que haya un incumplimiento legislativo del Estado, al no haber dictado las normas necesarias para aplicar la cláusula quinta del Acuerdo Marco a los indefinidos no fijos, o puede ocurrir que, dependiendo de cómo se interprete el artículo 15.5 del Estatuto de los Trabajadores (si este se considerase aplicable a los contratos de indefinidos no fijos y suficiente como forma de incorporación de la Directiva), hubiese eventualmente un incumplimiento por parte del empleador público de dicho precepto. En ambos casos habría que determinar cuáles son las consecuencias del incumplimiento.

Sobre esta materia se han producido diversos pronunciamientos del TJUE que, salvo error u omisión, se han consignado al describir el marco jurídico. A nuestro juicio las dos sentencias donde se aborda de forma más detallada la cuestión son la de 7 de marzo de 2018 en el asunto C-494/16, Santoro, y la de 8 de mayo de 2019 en el asunto C-494/17, Rossato. y a partir de estas sentencias obtenemos las siguientes conclusiones:

- a) Cuando se ha producido una utilización abusiva de contratos de trabajo de duración determinada sucesivos, es indispensable poder aplicar medidas que ofrezca garantías de protección de los trabajadores efectivas y equivalentes, con objeto de sancionar debidamente dicho abuso y eliminar las consecuencias de la infracción del Derecho de la Unión.
- b) Corresponde al Estado fijar dichas medidas dentro de su margen de apreciación, de manera que el Derecho de la Unión «no impone a los Estados miembros una obligación general de prever la transformación de los contratos de trabajo de duración determinada en contratos por

tiempo indefinido», pero siempre bajo la condición de que el Estado haya establecido otra medida efectiva para evitar y sancionar, en su caso, la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada. Por tanto, existe una alternativa: o el Estado ha establecido medidas efectivas para evitar y sancionar la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada o, en caso contrario, procede la transformación de los contratos de trabajo de duración determinada en contratos por tiempo indefinido.

- c) Existen unos requisitos mínimos para decidir si la medida alternativa es suficiente y adecuada, que parten de la aplicación de los principios de equivalencia y de efectividad, esto es, no debe ser menos favorable que las aplicables a situaciones similares de carácter interno (principio de equivalencia) ni hacer imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión (principio de efectividad). En la sentencia Santoro el TJUE ha admitido que una indemnización tasada es una medida adecuada, pero no suficiente, porque debe ir acompañada de otras dos medidas:

– Que el trabajador tenga la oportunidad de reclamar de la entidad empleadora una indemnización dirigida a la reparación íntegra del daño, no tasada ni limitada, por las oportunidades de empleo perdidas, «demostrando, mediante presunción, la pérdida de oportunidades de encontrar un empleo o que, si se hubiera organizado un proceso selectivo de manera regular, lo habría superado». Aclara la sentencia Rossato que el Derecho de la Unión no obliga a sobrepasar mediante esas indemnizaciones la compensación íntegra del daño.

– Que en el caso del sector público no basta con la reparación del daño producido al concreto trabajador, sino que es preciso también establecer sanciones disuasorias para «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, como pueden ser, a título de ejemplo: * que las administraciones estén obligadas a recuperar de los directivos responsables los importes abonados a los trabajadores en concepto de reparación del perjuicio sufrido debido a la infracción de las disposiciones relativas a la selección o a la contratación, cuando esta infracción haya sido intencional o resultado de una falta grave; * que la infracción se tenga en cuenta en la evaluación del desempeño de estos directivos y les impida obtener complementos salariales vinculados al resultado; * que las administraciones públicas que hayan infringido disposiciones relativas a la selección o a la contratación no pueden llevar a cabo procesos selectivos de ningún tipo durante los tres años posteriores a la infracción. El órgano judicial debe comprobar si estas medidas tienen carácter efectivo y disuasorio para garantizar el cumplimiento.

Lo que debemos determinar en primer lugar, si la cláusula quinta es aplicable y si ha existido incumplimiento, es si las medidas existentes en la legislación española

son suficientes y adecuadas o si, por el contrario, debe acordarse la transformación del contrato en indefinido. Debemos recapitular las medidas existentes en la legislación española:

En materia indemnizatoria el Tribunal Supremo en sus sentencias de 28 de marzo de 2017 (RCUD 1664/2015) y 9 y 12 de mayo de 2017 (RCUD 1806/2015 y 1717/2015) ha reconocido a los trabajadores indefinidos no fijos, cuando su contrato se extingue por cobertura de la plaza y en el momento en que tal extinción se produzca, una indemnización tasada objetivamente y que se calcula en función del tiempo de servicios prestados por el trabajador cuyo contrato se extingue, a razón de veinte días de salario por cada año de servicios, con el límite total de una anualidad de salario. Una previsión análoga se ha incorporado al Real Decreto-ley 14/2021, que organiza procedimientos selectivos para cubrir las plazas que denomina «estructurales» y que por tanto afectará a muchos trabajadores indefinidos no fijos, de manera que si no superan el proceso verán extinguido su contrato, en cuyo caso se prevé el pago, en el momento de la extinción del contrato, de la misma.

Pues bien, esta Sala observa que tales previsiones no cumplen los requisitos que se desprenden de la sentencia Santoro por dos motivos:

- Además de la indemnización tasada no está prevista en las normas aplicables otra indemnización que cubra los eventuales daños adicionales y esté adaptada a las circunstancias del caso, estando dirigida a la reparación íntegra del daño.
- Por otra parte, la indemnización prevista solamente se reconoce en el caso de extinción del contrato, pero no está previsto su reconocimiento mientras el contrato está vigente, como compensación por el tiempo transcurrido en situación de temporalidad indebidamente. Así, en un caso como el que se plantea en este litigio, en el que no se ha producido ningún despido, sino que solamente se reclama la fijeza, para cumplir el requisito fijado por la jurisprudencia del TJUE para evitar la declaración del contrato como indefinido sería preciso reconocer en el seno del mismo una indemnización compensatoria de los daños y perjuicios.

Esto nos lleva a formular las siguientes preguntas:

¿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 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?

¿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?

Segunda.- Como hemos visto, la indicada jurisprudencia nos dice que en el caso del sector público no basta con la reparación del daño producido al concreto trabajador, sino que es preciso también establecer sanciones disuasorias para «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. En la sentencia Santoro el TJUE analiza las concretas medidas impuestas por la legislación italiana que se desprenden de los autos y una vez constatada la existencia de concretas medidas, encomienda al órgano judicial nacional que valore si tienen carácter efectivo y disuasorio para garantizar la plena eficacia de las normas adoptadas en aplicación del Acuerdo marco.

En el caso español la disposición adicional 34.^a de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, sustituida por la disposición adicional 43.^a de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, introdujo una norma según la cual las «actuaciones irregulares» en materia de contratación temporal de «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 los titulares de los órganos referidos en el apartado segundo, de conformidad con la normativa vigente en cada una de las Administraciones Públicas». El Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, sin derogar dicha disposición, ha introducido una nueva disposición adicional decimoséptima en el Estatuto Básico del Empleado Público en la que se dice otra vez que las «actuaciones irregulares» en esa materia «darán lugar a la exigencia de las responsabilidades que procedan de conformidad con la normativa vigente en cada una de las Administraciones Públicas».

Sin embargo, esta Sala duda sobre el cumplimiento del principio de efectividad por dichas normas por lo siguiente:

- a) Esa norma, aparentemente contundente, no tiene ningún contenido concreto ni establece qué responsabilidades se pueden exigir, sino que

se remite a «la normativa vigente en cada una de las Administraciones Públicas». Esta Sala es incapaz de precisar cuál sea la normativa a la que se refiere la norma y qué clase de responsabilidades permite exigir.

- b) Se añade a lo anterior que la Sala no tiene la menor constancia, ni es algo notorio ni público, que se haya exigido jamás a ningún responsable político o administrativo de una Administración Pública, entidad pública o empresa pública, ningún tipo de responsabilidad concreta por haber promovido o suscrito contratos temporales o realizado cualquier tipo de gestión administrativa que haya concluido en la declaración de los trabajadores como indefinidos no fijos.

En todo caso sobre estos extremos las partes, las instituciones y los Estados miembros podrán hacer alegaciones ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el curso del procedimiento.

Por otra parte, aun cuando esas normas dictadas a partir de 2017 permitiesen concluir que se cumple este requisito, la Sala considera que no podrían aplicarse para evitar la conversión del trabajador en indefinido si los hechos de los que se deriva tal transformación ya estaban presentes en el momento en que entraron en vigor, dado que implicarían un efecto retroactivo y expropiatorio de un derecho adquirido. En la sentencia de 13 de junio de 2017 en el asunto C-258/14, Florescu, el TJUE dice que para determinar el alcance de un derecho fundamental de la Carta es preciso tener en cuenta, tal y como previene el art 52.3 de la misma, el Convenio Europeo de Derechos Humanos y para ello aplica la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la protección del derecho de propiedad (artículo 17 de la Carta Europea de Derechos Fundamentales). La privación de un derecho ya adquirido (la fijeza) por la aplicación retroactiva de estas normas podría vulnerar el artículo 17 citado de la Carta. En el caso analizado la trabajadora venía prestando servicios con la condición de indefinida no fija y cuando se dictaron esas normas en 2017 ya habían transcurrido suficientes años como para haber instrumentado la cobertura de la plaza en lugar de prolongar la situación durante tanto tiempo, de manera que en ese momento podría ser considerado indefinida si la legislación española no cumplía los requisitos establecidos para disuadir de tales comportamientos.

Por todo ello creemos que debemos plantear las siguientes preguntas:

¿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.^a de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, disposición adicional 43.^a de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 y Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio) que dice 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?

– 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?

Tercera.- Esta Sala considera muy verosímil que haya de considerarse que la legislación española no cumple el principio de efectividad en cuanto a la ausencia de una indemnización para el trabajador afectado que cumpla con la *restitutio in integrum* y la ausencia de una normativa que asegure una exigencia efectiva de responsabilidades suficientemente disuasoria que evite el uso indebido de la contratación temporal por las Administraciones Públicas y el sector público. En tales condiciones la jurisprudencia analizada es constante en cuanto a que la consecuencia sería la transformación del contrato del trabajador en indefinido, expresión que es equivalente a la de contrato fijo en la mayoría de las sentencias del TJUE referidas.

Sin embargo, en el apartado 53 de la sentencia de 14 de septiembre de 2016 en los asuntos acumulados C-184/15 y C-197/15, Martínez Andrés y Castrejana López y en el apartado 73 de la sentencia del TJUE de 3 de junio de 2021 en el asunto C-726/19, IMIDRA, el TJUE admite, para dos casos relativos a Administraciones Públicas españolas, que sería una sanción adecuada para el abuso de la utilización sucesiva de contratos temporales la transformación del contrato temporal en indefinido no fijo. Evidentemente, tal y como se planteó en la primera pregunta de esta cuestión prejudicial, si se considera que el contrato denominado «indefinido no fijo» en el sector público español es un contrato temporal, el resultado sería absurdo, porque la vulneración de la cláusula quinta del Acuerdo Marco en relación con el trabajador indefinido no fijo, como en el caso de autos, sería su consideración como indefinido no fijo, o sea, que no habría realmente ninguna consecuencia. Ello nos lleva a formular una pregunta básica:

En caso de considerar que no existen medidas suficientemente disuasorias en la legislación española, ¿la consecuencia de la vulneración de la cláusula quinta de Acuerdo Marco anexo a la Directiva 1999/70/CE por un empleador público debe

ser la consideración del contrato como indefinido no fijo o debe reconocerse al trabajador como fijo plenamente?

Cuarta.- Como se ha explicado al describir el marco jurídico español, la Constitución Española en sus artículos 23.2 y 103.3 exige el cumplimiento de los principios de igualdad, mérito y capacidad para el acceso a la función pública. Aunque el Tribunal Constitucional considera que dichos principios no son aplicables en la contratación laboral, la Sala de lo Social del Tribunal Supremo considera que sí son aplicables y por eso creó la figura del trabajador indefinido no fijo.

Obviamente no es función del Tribunal de Justicia de la Unión Europea unificar los criterios que pudieran ser discrepantes de órganos nacionales, pero esta Sala no puede olvidar que en este caso, si se opta por la interpretación de la Constitución adoptada por el Tribunal Supremo, se podría plantear un problema de contradicción entre el cumplimiento del Derecho de la Unión (la cláusula quinta del Acuerdo Marco anexo a la Directiva 1999/70/CE) y los indicados preceptos de la Constitución Española.

Esta contradicción no viene completamente resuelta por la sentencia de 11 de febrero de 2021 en el asunto C-760/18, M.V y otros c. Organismos Topikis Aftodioikisis (OTA) «Dimos Agiou Nikolaou», porque en aquel caso se trataba de una reforma constitucional nacional dirigida finalísticamente a impedir la aplicación del Derecho de la Unión, lo que no ocurre en el caso español, tratándose de una cuestión que suscita una gran sensibilidad jurídica y social, dado el número de afectados y los principios en juego. Por eso la Sala debe preguntar lo siguiente:

¿La conversión del contrato en fijo en aplicación del Acuerdo Marco anexo a la Directiva 1999/70/CE 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 Española, 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?

Quinta.- Finalmente, la Sala debe tener en cuenta que, con posterioridad a la sentencia del Juzgado de lo Social recurrida en este procedimiento, se ha aprobado el Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, que prevé la futura convocatoria de procesos de estabilización del empleo temporal, en los cuales debe garantizarse «el cumplimiento de los principios de libre concurrencia, igualdad, mérito, capacidad y publicidad», de manera que el trabajador objeto del uso sucesivo de contrataciones o renovaciones temporales puede no consolidar su plaza, por ser adjudicada a otra persona, y en tal caso ver extinguido su contrato con la indemnización calculada a razón de 20 días de salario por año trabajado hasta el

límite de una anualidad de salario. De hecho, ya antes de dicho Real Decreto-ley se habían puesto en marcha procesos de consolidación de empleo similares al amparo de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para los años 2017 y 2018, cuyo desarrollo se mantiene. Esos procedimientos de consolidación de empleo son un intento del legislador de reducir la temporalidad en el empleo público en las Administraciones españolas, pero sin renunciar a aplicar los principios de igualdad, libre concurrencia, publicidad, mérito y capacidad, de manera que los trabajadores indefinidos no fijos que llevan muchos años en su plaza pueden perder su empleo si no los superan, puesto que se considera que el mero desempeño de la plaza durante años no les confiere el derecho a consolidar su fijeza. Por tanto, es necesario preguntar al Tribunal si dichos procesos pueden servir como forma de dar cumplimiento a la cláusula quinta del Acuerdo Marco anexo a la Directiva 1999/70/CE:

¿La conversión del contrato en fijo del concreto trabajador debe dejar de aplicarse 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?

IV. CUESTIONES QUE SE FORMULAN AL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA.

A la vista de todo lo anterior esta Sala considera que deben someterse al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, por vía de cuestión prejudicial, las siguientes preguntas:

A) Si a efectos de la cláusula segunda del acuerdo anexo a 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, 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.

B) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, si a efectos de la aplicación de la cláusula quinta del Acuerdo Marco anexo a la Directiva 1999/70/CE 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.

C) Si la cláusula quinta de la Directiva 1999/70/CE del Consejo de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada, debe interpretarse en el sentido de que 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 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.

D) Si la cláusula quinta del acuerdo anexo a 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 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.

E) 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 anexo a la Directiva 1999/70/CE, 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?

F) ¿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 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?

G) ¿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?

H) ¿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.ª de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, disposición adicional 43.ª de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 y Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio) que dice 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?

I) 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?

J) En caso de considerar que no existen medidas suficientemente disuasorias en la legislación española, ¿la consecuencia de la vulneración de la cláusula quinta de Acuerdo Marco anexo a la Directiva 1999/70/CE por un empleador público debe ser la consideración del contrato como indefinido no fijo o debe reconocerse al trabajador como fijo plenamente?

K) ¿La conversión del contrato en fijo en aplicación del Acuerdo Marco anexo a la Directiva 1999/70/CE 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 Española, 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?

L) ¿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?

M) 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.

N) 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.

[*omissis*] [fórmulas procesales finales y firmas]