

AUTO DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Séptima)

de 2 de junio de 2021 (*)

«Procedimiento prejudicial — Artículo 99 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia — Acuerdo Marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el Trabajo de Duración Determinada — Cláusula 5, apartado 1 — Sucesivas relaciones de servicio de duración determinada en el sector de la sanidad pública — Concepto de “razones objetivas” — Concepto de “medidas legales equivalentes para prevenir los abusos” — Transformación de nombramientos de personal estatutario eventual en nombramientos de personal estatutario interino — Necesidad permanente de personal estatutario temporal»

En el asunto C-103/19,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 24 de Madrid, mediante resolución de 24 de enero de 2019, recibida en el Tribunal de Justicia el 11 de febrero de 2019, en el procedimiento entre

Sindicato Único de Sanidad e Higiene (SUSH) de la Comunidad de Madrid,

Sindicato de Sanidad de Madrid de la Confederación General del Trabajo (CGT)

y

Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Séptima),

integrado por el Sr. A. Kumin (Ponente), Presidente de Sala, y el Sr. T. von Danwitz y la Sra. I. Ziemele, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Bobek;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, tras oír al Abogado General, de resolver mediante auto motivado de conformidad con el artículo 99 de su Reglamento de Procedimiento;

dicta el siguiente

Auto

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 2, párrafo primero, de la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo Marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el Trabajo de Duración Determinada (DO 1999, L 175, p. 43), y de la cláusula 5, apartado 1, del Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada, celebrado el 18 de marzo de 1999 (en lo sucesivo, «Acuerdo Marco»), que figura en el anexo de dicha Directiva.
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre, por una parte, el Sindicato Único de Sanidad e Higiene de la Comunidad de Madrid (SUSH) y el Sindicato de Sanidad de Madrid de la Confederación General del Trabajo (CGT) y, por otra, la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid (Servicio Madrileño de Salud; en lo sucesivo, «Servicio Madrileño de Salud»), a propósito de la modificación del tipo de personal estatutario de determinado personal temporal nombrado por dicho servicio que ocupa plazas vacantes.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

3 La Directiva 1999/70 tiene por objeto, a tenor de su artículo 1, «aplicar el Acuerdo Marco [...], celebrado [...] entre las organizaciones interprofesionales de carácter general (UNICE, CEEP y CES)».

4 El artículo 2, párrafo primero, de dicha Directiva establece lo siguiente:

«Los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva a lo más tardar el 10 de julio de 2001 [...] [y deberán adoptar] todas las disposiciones necesarias para poder garantizar en todo momento los resultados fijados por la presente Directiva. [...]»

5 Los puntos 6 y 8 de las Consideraciones generales del Acuerdo Marco tienen el siguiente tenor:

«6. Considerando que los contratos de trabajo de duración indefinida son la forma más común de relación laboral, y que contribuyen a la calidad de vida de los trabajadores afectados y a mejorar su rendimiento;

[...]

8. Considerando que los contratos de duración determinada son característicos del empleo en algunos sectores, ocupaciones y actividades y que pueden convenir tanto a los empresarios como a los trabajadores».

6 El Acuerdo Marco tiene por objeto, conforme a su cláusula 1, por un lado, mejorar la calidad del trabajo de duración determinada garantizando el respeto al principio de no discriminación y, por otro, establecer un marco para evitar los abusos como consecuencia de la sucesiva utilización de contratos o relaciones laborales de duración determinada.

7 La cláusula 5, apartado 1, del Acuerdo Marco, titulada «Medidas destinadas a evitar la utilización abusiva», dispone lo siguiente:

«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.»

Derecho español

Estatuto Marco

8 La Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud (BOE n.º 301, de 17 de diciembre de 2003, p. 44742), en su versión aplicable en la fecha de los hechos del litigio principal (en lo sucesivo, «Estatuto Marco»), establece en su artículo 9, titulado «Personal estatutario temporal», lo siguiente:

«1. Por razones de necesidad, de urgencia o para el desarrollo de programas de carácter temporal, coyuntural o extraordinario, los servicios de salud podrán nombrar personal estatutario temporal.

Los nombramientos de personal estatutario temporal podrán ser de interinidad, de carácter eventual o de sustitución.

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

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

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

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

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

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

[...]»

9 A tenor del artículo 20, apartado 1, letra a), del Estatuto Marco, titulado «Adquisición de la condición de personal estatutario fijo»:

«La condición de personal estatutario fijo se adquiere por el cumplimiento sucesivo de los siguientes requisitos:

- a) Superación de las pruebas de selección. [...]»

Estatuto Básico del Empleado Público

10 El Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (BOE n.º 261, de 31 de octubre de 2015, p. 103105; en lo sucesivo, «Estatuto Básico del Empleado Público»), establece en su artículo 10, titulado «Funcionarios interinos», lo siguiente:

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

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

[...]

[...]

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

[...]»

- 11 El artículo 61 del Estatuto Básico del Empleado Público, titulado «Sistemas selectivos», dispone, en su apartado 1, lo siguiente:

«Los procesos selectivos tendrán carácter abierto y garantizarán la libre concurrencia, sin perjuicio de lo establecido para la promoción interna y de las medidas de discriminación positiva previstas en este Estatuto.»

- 12 El artículo 70 del Estatuto Básico del Empleado Público, titulado «Oferta de empleo público», establece, en su apartado 1, lo siguiente:

«Las necesidades de recursos humanos, con asignación presupuestaria, que deban proveerse mediante la incorporación de personal de nuevo ingreso serán objeto de la Oferta de empleo público, o a través de otro instrumento similar de gestión de la provisión de las necesidades de personal, lo que comportará la obligación de convocar los correspondientes procesos selectivos para las plazas comprometidas y hasta un diez por cien adicional, fijando el plazo máximo para la convocatoria de los mismos. En todo caso, la ejecución de la oferta de empleo público o instrumento similar deberá desarrollarse dentro del plazo improrrogable de tres años.»

- 13 En virtud de la disposición transitoria cuarta del Estatuto Básico del Empleado Público, titulada «Consolidación de empleo temporal»:

«1. Las Administraciones Públicas podrán efectuar convocatorias de consolidación de empleo a puestos o plazas de carácter estructural correspondientes a sus distintos cuerpos, escalas o categorías, que estén dotados presupuestariamente y se encuentren desempeñados interina o temporalmente con anterioridad a 1 de enero de 2005.

[...]

3. El contenido de las pruebas guardará relación con los procedimientos, tareas y funciones habituales de los puestos objeto de cada convocatoria. En la fase de concurso podrá valorarse, entre otros méritos, el tiempo de servicios prestados en las Administraciones Públicas y la experiencia en los puestos de trabajo objeto de la convocatoria.»

Orden 406/2017

- 14 La Orden 406/2017, de 8 de mayo, del Consejero de Sanidad, por la que se dictan instrucciones para el procedimiento extraordinario de transformación de nombramientos de personal estatutario eventual en nombramientos interinos por vacante del Servicio Madrileño de Salud (en lo sucesivo, «Orden 406/2017»), establece, en su punto primero y bajo el título «Objeto de la Resolución», lo siguiente:

«La presente Orden tiene por objeto dictar las Instrucciones necesarias para llevar a cabo un procedimiento extraordinario de transformación de nombramientos estatutarios eventuales en nombramientos estatutarios interinos por plaza vacante, previstos en el artículo 9.2 del Estatuto Marco, en las gerencias de Atención Hospitalaria y SUMMA 112.»

- 15 El punto segundo de dicha Orden, titulado «Ámbito de Aplicación», dispone lo siguiente:

«Lo previsto en esta Orden será de aplicación al personal estatutario con nombramiento eventual en cualquiera de las categorías estatutarias expedido al amparo del artículo 9.3 [del Estatuto Marco] del personal estatutario de los servicios de salud, que a la fecha de publicación de la presente Orden, se encuentre prestando servicios en los centros sanitarios de los ámbitos de Atención Hospitalaria y SUMMA 112 del Servicio Madrileño de Salud.

[...]»

- 16 A tenor del punto tercero de la referida Orden, titulado «Requisitos para acceder al nombramiento de carácter interino»:

«Podrá acceder a un nombramiento estatutario interino, mediante el presente procedimiento extraordinario, el personal, que a la fecha de publicación de la presente Orden, ostente nombramiento estatutario eventual y venga encadenando nombramientos durante más de dos años consecutivos en el mismo centro y categoría, aun cuando haya sido desplazado y recolocado, sin solución de continuidad, siempre que exista plaza vacante en la plantilla orgánica del Centro, donde el personal estatutario eventual presta servicios.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 17 Los demandantes en el litigio principal interpusieron un recurso contencioso-administrativo contra la Orden 406/2017, que establece un procedimiento extraordinario de transformación de nombramientos de personal estatutario eventual en nombramientos de personal estatutario interino. Solicitan que la citada Orden se declare nula y sin efectos, basándose en que solo se aplica al personal temporal del Servicio Madrileño de Salud con nombramiento como personal estatutario eventual, y no al resto del personal temporal que haya cubierto necesidades permanentes de ese servicio.
- 18 De la resolución de remisión se desprende que, sobre la base de dicha Orden, 9 126 personas nombradas como personal estatutario eventual han sido reclasificadas como personal estatutario interino por plaza vacante del Servicio Madrileño de Salud. El juzgado remitente indica que tales plazas son ocupadas por personal temporal y que siguen vacantes hasta que son provistas mediante concurso-oposición. Por una parte, dicho juzgado estima que, al incluir las plazas vacantes en la «oferta pública de empleo», esto es, al ofrecerlas a quienes hayan superado los correspondientes concursos, el Servicio Madrileño de Salud reconoce que se usaron para cubrir necesidades ordinarias y permanentes del servicio, perpetuando con ello una situación desfavorable para los trabajadores con contrato de duración determinada. Por otra parte, el juzgado remitente expone que únicamente el personal temporal que se benefició de la mencionada Orden, esto es, el personal estatutario eventual que fue reclasificado como personal estatutario interino y que cuenta con la antigüedad requerida, puede aspirar a consolidar su situación profesional mediante la superación del correspondiente concurso-oposición. De no superarlo —añade el referido juzgado—, se acordará su cese, sin tener en cuenta la duración de su relación de servicio en el Servicio Madrileño de Salud.
- 19 En opinión del juzgado remitente, el procedimiento establecido en la Orden 406/2017 es incompatible con el Acuerdo Marco tal como ha sido interpretado por el Tribunal de Justicia, en particular en la sentencia de 14 de septiembre de 2016, Pérez López (C-16/15, EU:C:2016:679). En efecto, por un lado, dicho juzgado explica que esta Orden excluye de su ámbito de aplicación a todo el personal temporal que cubrió necesidades permanentes del Servicio Madrileño de Salud sin estar vinculado a este por un nombramiento como personal estatutario eventual. Por otro lado, estima que la citada Orden deja sin efecto y vacía de contenido la Directiva 1999/70, al haber recurrido abusivamente el Servicio Madrileño de Salud a sucesivas relaciones de servicio de duración determinada para cubrir necesidades ordinarias y permanentes. De ello infiere que el mencionado servicio examinó con un retraso evidente la cuestión de si procedía crear puestos estructurales para responder a tales necesidades. Añade que dicha Orden transformó los nombramientos de personal estatutario eventual en nombramientos de personal estatutario interino por plaza vacante, manteniendo la temporalidad de su relación de servicio, pues los interinos solo disfrutaban de una relación de servicio permanente y estable tras haber superado un concurso público. Recalca que este abuso no está sancionado por la normativa nacional y afirma que no se aplicaron de forma rigurosa, a fin de evitar tal abuso, el artículo 9, apartado 3, del Estatuto Marco y los artículos 10, apartado 4, y 70 del Estatuto Básico del Empleado Público.
- 20 En estas circunstancias, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 24 de Madrid decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) ¿Es conforme al [Acuerdo Marco], en concreto su cláusula 5, sus objetivos puntos 6 y 8 y los propios parámetros que fija la sentencia ECLI:EU:C:2016:679 Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Décima) de 14 de septiembre de 2016, la normativa que es objeto de recurso, [la Orden 406/2017], que, tras la renovación de sucesivos nombramientos de duración determinada en el sector de la sanidad pública, nombramientos basados en disposiciones de derecho nacional que permitían renovaciones para cubrir y garantizar servicios de naturaleza temporal, coyuntural o

extraordinaria, cuando la realidad era que con ellos se estaba cubriendo necesidades permanentes y estables, el instrumento que se articula es la conversión en la naturaleza de 9 126 plazas, pasando el trabajador de temporal eventual a temporal interino, siendo el fin del proceso que esas plazas se integren en Oferta Pública de Empleo y con ello el cese del trabajador temporal?

- 2) ¿Es correcta la interpretación que realiza esta juzgadora al entender que la forma de aplicación que se describe y realiza del Artículo 9.3 del Estatuto Marco, mediante la Orden 406/2017 [...] no es conforme con la Cláusula 5.^a, sus objetivos puntos 6 y 8 ni de los propios parámetros que fija la sentencia ECLI:EU:C:2016:679 Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Décima) de 14 de septiembre de 2016, ya que tras el abuso en la contratación temporal para cubrir necesidades permanentes y reconocido el defecto estructural, permite que este abuso nunca sea sancionado, con incumplimiento de los objetivos de la Directiva y perpetuándose la situación desfavorable de los empleados estatutarios temporales?
- 3) ¿Es correcta la interpretación que realiza esta juzgadora de la Cláusula 5.^a, sus objetivos puntos 6 y 8 y de los propios parámetros que fija la sentencia ECLI:EU:C:2016:679 Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Décima) de 14 de septiembre de 2016, que se fijan en el presente auto y llevan a considerar que la Orden 406/2017 [...] no se adecua al artículo 2, párrafo primero de la Directiva 1999/70 en cuanto no garantiza el Estado Español los resultados fijados en la Directiva ya que supone que producido el abuso en la contratación de duración determinada, no ofrece garantías de protección a los trabajadores efectivas y equivalentes con objeto de sancionar debidamente dicho abuso y eliminar las consecuencias de la infracción del Derecho de la Unión, deja sin sanción el abuso, y por ello permite que en el sector sanitario la Directiva [1999/70] no sea aplicada?
- 4) Prohibiendo la normativa nacional de forma absoluta, en el sector público, transformar en un contrato de trabajo por tiempo indefinido una sucesión de contratos de trabajo de duración determinada, o dar fijeza al trabajador víctima de abuso, no existiendo en esa normativa nacional otra medida efectiva para evitar y, en su caso, sancionar la utilización abusiva de sucesivos contratos de trabajo de duración determinada ¿es correcto entender, como entiende esta juzgadora, que la Orden 406/2017 [...] (aplicando el artículo 9.3 del Acuerdo marco de forma tardía), y el proceso selectivo de libre concurrencia posterior, no pueden ser considerados medidas efectivas para evitar y, en su caso, sancionar la utilización abusiva de sucesivos contratos de trabajo de duración determinada ya que con ello, entiende esta juzgadora y reitera, se está eludiendo la aplicación y cumplimiento de los objetivos exigidos por la propia Directiva [1999/70] [? y]
- 5) La Orden 406/2017 [...], en cuanto limita su ámbito de aplicación exclusivamente a los trabajadores eventuales, y con relación a los demás trabajadores temporales, vinculados con exceso, en los tiempos que la norma nacional marca, la Administración no procede al estudio de las causas que lo motivan, para valorar, en su caso, si procede la creación de una plaza estructural en la plantilla, de tal modo que, en realidad, la situación de precariedad de los trabajadores se convierte en permanente, dejando este abuso sin sanción, no aplicando con respecto a ellos ninguna medida que ofrezca garantías de protección, ni efectivas, ni equivalentes, con objeto de sancionar debidamente dicho abuso y eliminar las consecuencias de la infracción del Derecho de la Unión. ¿Debe de entenderse con ello que se está incumpliendo las exigencias del contenido de la sentencia ECLI:EU:C:2016:679 Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Décima) de 14 de septiembre de 2016, al producirse la situación anterior descrita y con ello contrariando la [Directiva 1999/70]?»

Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

- 21 Mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 28 de marzo de 2019, el procedimiento en el presente asunto quedó suspendido hasta el pronunciamiento de la sentencia de 19 de marzo de 2020, Sánchez Ruiz y otros (C-103/18 y C-429/18, EU:C:2020:219).

- 22 Mediante escrito de 5 de mayo de 2020, la Secretaría del Tribunal de Justicia comunicó dicha sentencia al juzgado remitente y le instó a indicar si, a la luz de la referida sentencia, deseaba mantener su petición de decisión prejudicial.
- 23 Mediante auto de 16 de junio de 2020, recibido en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 17 de junio de 2020, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 24 de Madrid informó al Tribunal de Justicia de su intención de mantener su petición de decisión prejudicial.

Sobre las cuestiones prejudiciales

- 24 Con arreglo al artículo 99 de su Reglamento de Procedimiento, cuando la respuesta a una cuestión prejudicial pueda deducirse claramente de la jurisprudencia o cuando la respuesta a tal cuestión no suscite ninguna duda razonable, el Tribunal de Justicia podrá decidir en cualquier momento, a propuesta del Juez Ponente y tras oír al Abogado General, resolver mediante auto motivado.
- 25 Procede aplicar esta disposición en el presente asunto.

Cuestiones prejudiciales primera a cuarta

- 26 Mediante sus cuestiones prejudiciales primera a cuarta, que procede examinar conjuntamente, el juzgado remitente pregunta, en esencia, si la cláusula 5, apartado 1, del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que constituyen medidas adecuadas para prevenir y, en su caso, sancionar los abusos como consecuencia de la sucesiva utilización de contratos o relaciones laborales de duración determinada, conforme a esta disposición, medidas nacionales que prevén la reclasificación de un tipo de personal temporal que cubre necesidades permanentes de un servicio y la eventual consolidación de empleo de ese personal al término de procesos selectivos.
- 27 El juzgado remitente se refiere, en particular, a medidas nacionales como las adoptadas en el litigio principal en virtud de la Orden 406/2017, a saber, según la información que figura en la petición de decisión prejudicial, la transformación de nombramientos de personal estatutario eventual en nombramientos de personal estatutario interino y la organización de procesos selectivos para proveer definitivamente las plazas ocupadas con carácter provisional por este tipo de personal en el marco de relaciones de servicio de duración determinada.
- 28 Es preciso recordar que la cláusula 5 del Acuerdo Marco tiene como finalidad alcanzar uno de los objetivos perseguidos por este, en concreto imponer límites a la utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada, considerada fuente potencial de abusos en perjuicio de los trabajadores, estableciendo cierto número de disposiciones protectoras mínimas con objeto de evitar la precarización de la situación de los asalariados (sentencia de 19 de marzo de 2020, Sánchez Ruiz y otros, C-103/18 y C-429/18, EU:C:2020:219, apartado 53 y jurisprudencia citada).
- 29 En efecto, como se desprende del párrafo segundo del preámbulo del Acuerdo Marco y de los puntos 6 y 8 de las consideraciones generales de dicho Acuerdo Marco, la estabilidad en el empleo se concibe como un componente primordial de la protección de los trabajadores, mientras que los contratos de trabajo de duración determinada solo pueden responder simultáneamente a las necesidades de los empleadores y de los trabajadores en ciertas circunstancias (sentencia de 19 de marzo de 2020, Sánchez Ruiz y otros, C-103/18 y C-429/18, EU:C:2020:219, apartado 54 y jurisprudencia citada).
- 30 Por consiguiente, la cláusula 5, apartado 1, del Acuerdo Marco impone a los Estados miembros, a efectos de prevenir los abusos derivados de la utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada, la adopción efectiva y vinculante de por lo menos una de las medidas que enumera cuando su Derecho interno no contemple medidas legales equivalentes [sentencia de 11 de febrero de 2021, M. V. y otros (Sucesivos contratos de trabajo de duración determinada en el sector público), C-760/18, EU:C:2021:113, apartado 37 y jurisprudencia citada].

- 31 La cláusula 5 del Acuerdo Marco no establece sanciones específicas en caso de que se compruebe la existencia de abusos. En tal caso, corresponde a las autoridades nacionales adoptar medidas que no

solo deben ser proporcionadas, sino también lo bastante efectivas y disuasorias como para garantizar la plena eficacia de las normas adoptadas en aplicación del Acuerdo Marco [sentencia de 11 de febrero de 2021, M. V. y otros (Sucesivos contratos de trabajo de duración determinada en el sector público), C-760/18, EU:C:2021:113, apartado 57 y jurisprudencia citada].

- 32 Cuando se ha producido una utilización abusiva de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada, es indispensable poder aplicar alguna medida que presente garantías de protección de los trabajadores efectivas y equivalentes, con objeto de sancionar debidamente dicho abuso y eliminar las consecuencias de la infracción del Derecho de la Unión. En efecto, según los propios términos del artículo 2, párrafo primero, de la Directiva 1999/70, los Estados miembros deben «[adoptar] todas las disposiciones necesarias para poder garantizar en todo momento los resultados fijados por [dicha] Directiva» [sentencia de 11 de febrero de 2021, M. V. y otros (Sucesivos contratos de trabajo de duración determinada en el sector público), C-760/18, EU:C:2021:113, apartado 59 y jurisprudencia citada].
- 33 También es preciso recordar que no corresponde al Tribunal de Justicia pronunciarse sobre la interpretación del Derecho interno, ya que esta tarea incumbe a los tribunales nacionales competentes, que deben determinar si lo dispuesto en la normativa nacional aplicable cumple las exigencias establecidas en la cláusula 5 del Acuerdo Marco (sentencia de 19 de marzo de 2020, Sánchez Ruiz y otros, C-103/18 y C-429/18, EU:C:2020:219, apartado 89 y jurisprudencia citada).
- 34 Por lo tanto, en el caso de autos corresponde al juzgado remitente apreciar en qué medida los requisitos de aplicación y la ejecución efectiva de las disposiciones pertinentes del Derecho interno hacen que estas constituyan una medida apropiada para prevenir y, en su caso, sancionar el uso abusivo de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada (sentencia de 19 de marzo de 2020, Sánchez Ruiz y otros, C-103/18 y C-429/18, EU:C:2020:219, apartado 90).
- 35 No obstante, el Tribunal de Justicia, al pronunciarse en un procedimiento prejudicial, puede aportar precisiones destinadas a orientar a dicho órgano jurisdiccional en su apreciación (sentencia de 19 de marzo de 2020, Sánchez Ruiz y otros, C-103/18 y C-429/18, EU:C:2020:219, apartado 91).
- 36 A este respecto, procede señalar, en primer lugar, que las medidas nacionales mencionadas en el apartado 27 del presente auto no parecen estar comprendidas en ninguna de las categorías de medidas contempladas en la cláusula 5, apartado 1, letras a) a c), del Acuerdo Marco y destinadas a prevenir la utilización abusiva de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada.
- 37 En efecto, en primer término, de los autos remitidos al Tribunal de Justicia se desprende que la normativa nacional controvertida en el litigio principal no establece límites al número de renovaciones de estos nombramientos o relaciones de servicio, ni la duración máxima total de tales nombramientos o relaciones de servicio, en el sentido del apartado 1, letras b) y c), de dicha cláusula 5. El artículo 9, apartado 3, párrafo tercero, del Estatuto Marco establece únicamente que «si se realizaran más de dos nombramientos para la prestación de los mismos servicios por un período acumulado de 12 o más meses en un período de dos años, procederá el estudio de las causas que lo motivaron, para valorar, en su caso, si procede la creación de una plaza estructural en la plantilla del centro», y exige que la Administración competente estudie si resulta necesario, en determinadas circunstancias, crear una plaza estructural, lo que además solo concierne al personal estatutario eventual.
- 38 En segundo término, aunque una normativa nacional que permite la renovación de sucesivos contratos de trabajo de duración determinada para sustituir personal a la espera de cubrir los puestos estructurales creados puede, en principio, estar justificada por una razón objetiva, en el sentido del apartado 1, letra a), de esa cláusula 5, procede señalar que la normativa nacional controvertida en el litigio principal no impone a la Administración competente ninguna obligación de crear puestos estructurales adicionales para poner fin al nombramiento de personal estatutario temporal. Por el contrario, de las afirmaciones del juzgado remitente se desprende que los puestos estructurales creados serán provistos mediante nombramientos de personal estatutario interino, que sigue siendo de naturaleza temporal, sin que exista una limitación en cuanto a la duración de los nombramientos como

interinos ni en cuanto al número de sus renovaciones, de tal modo que, en realidad, la situación de precariedad de los trabajadores se convierte en permanente (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de septiembre de 2016, Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, apartados 54 y 55).

- 39 Además, el juzgado remitente pone de manifiesto la existencia de un problema estructural en el servicio de la sanidad pública española, a saber, el hecho de que se utilicen puestos de trabajo temporales para cubrir necesidades ordinarias y permanentes de ese servicio. Afirma que ello queda ilustrado, en particular, por la propia Orden 406/2017, sobre la base de la cual el empleador público solo pudo modificar el tipo de nombramiento de 9 126 miembros del personal temporal que ocupaban esos puestos, transformando sus nombramientos de personal estatutario eventual en nombramientos de personal estatutario interino. En efecto, conforme al punto tercero de dicha Orden, tal transformación está supeditada al requisito de que el personal «ostente nombramiento estatutario eventual» y a que «venga encadenando nombramientos durante más de dos años consecutivos en el mismo centro y categoría».
- 40 Pues bien, una normativa nacional que permite la renovación sucesiva de relaciones de servicio de duración determinada para garantizar la prestación de servicios determinados de naturaleza temporal, coyuntural o extraordinaria no se justifica por «razones objetivas», con arreglo al apartado 1, letra a), de la cláusula 5, del Acuerdo Marco, cuando no impide que el empleador de que se trate dé respuesta, en la práctica, mediante esas renovaciones, a necesidades permanentes y estables en materia de personal (véanse, en este sentido, las sentencias de 14 de septiembre de 2016, Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, apartado 56, y de 19 de marzo de 2020, Sánchez Ruiz y otros, C-103/18 y C-429/18, EU:C:2020:219, apartado 80).
- 41 Por consiguiente, procede examinar, en segundo lugar, si las medidas nacionales mencionadas en el apartado 27 del presente auto constituyen «medidas legales equivalentes para prevenir los abusos», en el sentido de dicha cláusula.
- 42 A este respecto, en primer término, en lo que atañe a la transformación, sobre la base de la Orden 406/2017, en personal estatutario interino del personal estatutario eventual que fue nombrado de manera abusiva para sucesivas relaciones de servicio de duración determinada, el propio juzgado remitente considera que esta medida no permite alcanzar la finalidad perseguida por la referida cláusula. En efecto, de la resolución de remisión se desprende que tal transformación no obsta para que el empleador pueda acordar el cese de la persona nombrada como personal estatutario interino cuando la plaza que ocupa sea efectivamente provista a través de un proceso selectivo abierto a la libre concurrencia.
- 43 En segundo término, una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, que prevé la organización de procesos selectivos destinados a cubrir de manera definitiva las plazas ocupadas provisionalmente por empleados públicos con una relación de servicio de duración determinada, así como los plazos concretos a tal fin, pero que no garantiza que esos procesos se organicen efectivamente, no resulta adecuada para prevenir la utilización abusiva, por parte del empleador de que se trate, de sucesivas relaciones de servicio de duración determinada. La antedicha normativa tampoco resulta adecuada para sancionar debidamente la utilización abusiva de tales relaciones de servicio ni para eliminar las consecuencias de la infracción del Derecho de la Unión, ya que su aplicación no tendría ningún efecto negativo para ese empleador (sentencia de 19 de marzo de 2020, Sánchez Ruiz y otros, C-103/18 y C-429/18, EU:C:2020:219, apartado 97).
- 44 Lo mismo puede decirse de la disposición transitoria cuarta del Estatuto Básico del Empleado Público, que solo prevé la facultad, y no la obligación, de que la Administración lleve a cabo mediante concurso un proceso de consolidación de empleo a puestos desempeñados interina o temporalmente, aun cuando se haya comprobado que recurría de manera abusiva a la utilización de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de marzo de 2020, Sánchez Ruiz y otros, C-103/18 y C-429/18, EU:C:2020:219, apartado 99).

- 45 Por lo demás, si bien la organización de procesos selectivos abiertos a los empleados públicos que hayan sido nombrados de manera abusiva en el marco de sucesivas relaciones de servicio de duración determinada permite a estos últimos aspirar a obtener un puesto permanente y estable y, por tanto, el acceso a la condición de personal estatutario fijo, ello no exime a Estados miembros de la obligación de establecer una medida adecuada para sancionar debidamente la utilización abusiva de sucesivos contratos y relaciones laborales de duración determinada (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de marzo de 2020, Sánchez Ruiz y otros, C-103/18 y C-429/18, EU:C:2020:219, apartado 100).
- 46 Pues bien, toda vez que estos procesos, en virtud del artículo 61, apartado 1, del Estatuto Básico del Empleado Público, también están abiertos a los candidatos que no hayan sido víctimas de ese abuso y no confieren a los empleados públicos víctimas de tal abuso ninguna garantía de adquirir la condición de personal estatutario fijo, en el sentido del artículo 20, apartado 1, del Estatuto Marco, no pueden constituir medidas que sancionen debidamente la utilización abusiva de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada.
- 47 En efecto, dado que la organización de tales procesos es independiente de cualquier consideración relativa al carácter abusivo de la utilización de nombramientos o relaciones de servicio, no resulta adecuada para sancionar debidamente la utilización abusiva de tales nombramientos o relaciones de servicio ni para subsanar las consecuencias de la infracción del Derecho de la Unión. Por tanto, no parece que permita alcanzar la finalidad perseguida por la cláusula 5 del Acuerdo Marco (sentencia de 19 de marzo de 2020, Sánchez Ruiz y otros, C-103/18 y C-429/18, EU:C:2020:219, apartado 101).
- 48 En consecuencia, si el juzgado remitente llega a la conclusión de que no existe, en la normativa nacional controvertida en el litigio principal, ninguna otra medida efectiva para prevenir y sancionar los abusos eventualmente constatados respecto de empleados públicos del sector de la sanidad pública como aquellos cuyos nombramientos como personal estatutario eventual fueron transformados, sobre la base de la Orden 406/2017, en nombramientos como personal estatutario interino, tal situación puede menoscabar el objetivo y el efecto útil de la citada cláusula 5, siendo por ello contraria a la misma (véase, en este sentido, el auto de 30 de septiembre de 2020, Cámara Municipal de Gondomar, C-135/20, no publicado, EU:C:2020:760, apartado 25).
- 49 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales primera a cuarta que la cláusula 5 del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que incumbe al órgano jurisdiccional nacional apreciar, con arreglo al conjunto de normas de su Derecho nacional aplicables, si medidas nacionales que prevén la reclasificación de un tipo de personal temporal, transformando los nombramientos de personal estatutario eventual en nombramientos de personal estatutario interino, y su posible consolidación en el empleo al término de procesos de selección destinados a proveer de manera definitiva los puestos ocupados provisionalmente por este último personal constituyen medidas adecuadas para prevenir y, en su caso, sancionar los abusos como consecuencia de la sucesiva utilización de contratos o relaciones laborales de duración determinada, o medidas legales equivalentes, conforme a dicha disposición. Si aprecia que no es así, incumbe a ese órgano jurisdiccional comprobar si existen en la normativa nacional aplicable otras medidas efectivas para prevenir y sancionar tales abusos.

Quinta cuestión prejudicial

- 50 Mediante su quinta cuestión prejudicial, el juzgado remitente pregunta, en esencia, si la cláusula 5 del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que reserva únicamente al personal estatutario eventual, con exclusión de los demás empleados públicos temporales, la facultad de obtener la transformación en personal estatutario interino, siendo esos otros empleados públicos objeto de abusos derivados de la utilización abusiva de sucesivas relaciones de servicio de duración determinada.
- 51 A este respecto, procede recordar que la cláusula 5 del Acuerdo Marco no se opone, en principio, a que la apreciación de la existencia de utilización abusiva de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada corra suertes diferentes en función del sector o categoría en que esté incluido el personal afectado, siempre que el ordenamiento jurídico interno del Estado miembro de que se trate

cuenta con otra medida efectiva para sancionar los abusos en dicho sector o categoría de personal (sentencia de 21 de noviembre de 2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, apartado 98 y jurisprudencia citada).

- 52 Pues bien, en el caso de autos, según la información facilitada por el juzgado remitente y tal como se desprende de los apartados 36 a 48 del presente auto, procede señalar, sin perjuicio de las comprobaciones que incumbe efectuar a dicho juzgado, que la normativa nacional controvertida en el litigio principal no parece comportar, respecto del personal estatutario eventual, una medida adecuada para prevenir y, en su caso, sancionar los abusos como consecuencia de la sucesiva utilización de contratos o relaciones laborales de duración determinada, en el sentido de la cláusula 5, apartado 1, del Acuerdo Marco, ni una medida legal equivalente, por lo que no puede considerarse que la apreciación de la existencia de utilización abusiva de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada corra una suerte diferente respecto de los demás empleados públicos temporales por el hecho de estar excluidos del ámbito de aplicación de la Orden 406/2017, tal como está definido en su punto segundo.
- 53 No obstante, suponiendo que el juzgado remitente considere, tras el examen que le incumbe y al que hace referencia el apartado 49 del presente auto, que la normativa controvertida en el litigio principal prevé una medida adecuada para prevenir y sancionar los abusos como consecuencia de la sucesiva utilización de contratos o relaciones laborales de duración determinada, o una medida legal equivalente —en el sentido de dicha cláusula 5— que está reservada al personal estatutario eventual, con exclusión de los demás empleados públicos temporales, corresponderá a dicho juzgado comprobar si la normativa nacional prevé otra medida efectiva para prevenir y, en su caso, sancionar los abusos respecto de esos otros empleados públicos temporales.
- 54 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la quinta cuestión prejudicial que la cláusula 5 del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que reserva únicamente al personal estatutario eventual la facultad de obtener la transformación en personal estatutario interino, en el caso de que tal transformación constituya una medida adecuada para prevenir y, en su caso, sancionar los abusos como consecuencia de la sucesiva utilización de contratos o relaciones laborales de duración determinada, o una medida legal equivalente, conforme a dicha disposición, siempre que en el ordenamiento jurídico nacional existan otras medidas eficaces para prevenir y sancionar tales abusos respecto de los empleados públicos temporales que no tienen la condición de personal estatutario eventual, circunstancia que corresponde verificar al órgano jurisdiccional nacional.

Costas

- 55 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

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

- 1) La cláusula 5 del Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada, celebrado el 18 de marzo de 1999 y 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 incumbe al órgano jurisdiccional nacional apreciar, con arreglo al conjunto de normas de su Derecho nacional aplicables, si medidas nacionales que prevén la reclasificación de un tipo de personal temporal, transformando los nombramientos de personal estatutario eventual en nombramientos de personal estatutario interino, y su posible consolidación en el empleo al término de procesos de selección destinados a proveer de manera definitiva los puestos ocupados provisionalmente por este último personal constituyen medidas adecuadas para prevenir y, en su caso, sancionar los abusos como consecuencia de la sucesiva utilización de contratos o relaciones laborales de duración determinada, o medidas legales equivalentes,**

conforme a dicha disposición. Si aprecia que no es así, incumbe a ese órgano jurisdiccional comprobar si existen en la normativa nacional aplicable otras medidas efectivas para prevenir y sancionar tales abusos.

- 2) La cláusula 5 del Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada, celebrado el 18 de marzo de 1999 y que figura en el anexo de la Directiva 1999/70, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que reserva únicamente al personal estatutario eventual la facultad de obtener la transformación en personal estatutario interino, en el caso de que tal transformación constituya una medida adecuada para prevenir y, en su caso, sancionar los abusos como consecuencia de la sucesiva utilización de contratos o relaciones laborales de duración determinada, o una medida legal equivalente, conforme a dicha disposición, siempre que en el ordenamiento jurídico nacional existan otras medidas eficaces para prevenir y sancionar tales abusos respecto de los empleados públicos temporales que no tienen la condición de personal estatutario eventual, circunstancia que corresponde verificar al órgano jurisdiccional nacional.**

Dictado en Luxemburgo, a 2 de junio de 2021.

El Secretario

El Presidente de la Sala
Séptima

A. Calot Escobar

A. Kumin

* Lengua de procedimiento: español.