SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 14 de abril de 2026 (*)

« Procedimiento prejudicial — Política social — Directiva 1999/70/CE — Acuerdo Marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el Trabajo de Duración Determinada — Contratos de trabajo de duración determinada en el sector público — Cláusula 5 — Medidas destinadas a prevenir y sancionar la utilización abusiva de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada — Transformación de los sucesivos contratos de duración determinada en un contrato por tiempo indefinido — Normativa nacional que no permite tal transformación, pero contempla otras medidas para prevenir y sancionar tal utilización abusiva — Medidas sancionadoras efectivas, disuasorias y proporcionadas »

En el asunto C-418/24 [Obadal], (i)

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Tribunal Supremo, mediante auto de 30 de abril de 2024, recibido en el Tribunal de Justicia el 12 de junio de 2024, en el procedimiento entre

TJ

y

Comunidad de Madrid,

con intervención de:

Ministerio Fiscal,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, el Sr. T. von Danwitz, Vicepresidente, el Sr. F. Biltgen y las Sras. K. Jürimäe y M. L. Arastey Sahún, Presidentes de Sala, y los Sres. S. Rodin, E. Regan, N. Piçarra, A. Kumin (Ponente), D. Gratsias, M. Gavalec, Z. Csehi, S. Gervasoni y N. Fenger y la Sra. R. Frendo, Jueces;

Abogado General: Sr. R. Norkus;

Secretaria: Sra. R. Stefanova-Kamisheva, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 24 de junio de 2025;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre de TJ, por los Sres. J. Salvador Rebolleda y M. Á. Santalices Romero, abogados;

– en nombre de la Comunidad de Madrid, por el Sr. A. Caro Sánchez, letrado;

– en nombre del Ministerio Fiscal, por la Sra. E. Carrascoso López y el Sr. L. M. López Sanz-Aránguez, en calidad de agentes;

– en nombre del Gobierno español, por las Sras. A. Gavela Llopis y A. Pérez-Zurita Gutiérrez, en calidad de agentes;

– en nombre del Gobierno italiano, por el Sr. S. Fiorentino, en calidad de agente, asistido por la Sra. L. Fiandaca, avvocato dello Stato;

– en nombre de la Comisión Europea, por las Sras. I. Galindo Martín y D. Recchia y por el Sr. N. Ruiz García, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 9 de octubre de 2025;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de la cláusula 5 del Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada, celebrado el 18 de marzo de 1999 (en lo sucesivo, «Acuerdo Marco»), que figura en el anexo de la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo Marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el Trabajo de Duración Determinada (DO 1999, L 175, p. 43).

2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre TJ y la Comunidad de Madrid en relación con la calificación de la relación laboral que vincula a la interesada con esta Administración Pública.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva 1999/70

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

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

Acuerdo Marco

4 A tenor del párrafo segundo del preámbulo del Acuerdo Marco:

«Las partes de este Acuerdo reconocen que los contratos de duración indefinida son, y seguirán siendo, la forma más común de relación laboral entre empresarios y trabajadores. También reconocen que los contratos de trabajo de duración determinada responden, en ciertas circunstancias, a las necesidades de los empresarios y de los trabajadores.»

5 Los puntos 6 y 8 de las consideraciones generales de este 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 La cláusula 5 de dicho Acuerdo Marco, titulada «Medidas destinadas a evitar la utilización abusiva», dispone cuanto sigue:

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

a) razones objetivas que justifiquen la renovación de tales contratos o relaciones laborales;

b) la duración máxima total de los sucesivos contratos de trabajo o relaciones laborales de duración determinada;

c) el número de renovaciones de tales contratos o relaciones laborales.

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

a) se considerarán "sucesivos";

b) se considerarán celebrados por tiempo indefinido.»

Derecho español

Constitución

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

8 El artículo 103, apartado 3, de la Constitución establece, entre otras cosas, que la ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos y el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad.

Estatuto de los Trabajadores

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

10 El artículo 15, apartado 5, del Estatuto de los Trabajadores disponía lo siguiente:

«Sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados 1.a), 2 y 3, los trabajadores que en un período de treinta meses hubieran estado contratados durante un plazo superior a veinticuatro meses, con o sin solución de continuidad, para el mismo o diferente puesto de trabajo con la misma empresa o grupo de empresas, mediante dos o más contratos temporales, sea directamente o a través de su puesta a disposición por empresas de trabajo temporal, con las mismas o diferentes modalidades contractuales de duración determinada, adquirirán la condición de trabajadores fijos.

[…]»

11 La disposición adicional decimoquinta del Estatuto de los Trabajadores, relativa a la «aplicación de los límites de duración del contrato por obra o servicio determinados y al encadenamiento de contratos en las Administraciones Públicas», puntualizaba que la inobservancia de esos límites en las «Administraciones Públicas y sus organismos públicos vinculados o dependientes» no impedía «la

aplicación de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público, por lo que no será obstáculo para la obligación de proceder a la cobertura de los puestos de trabajo de que se trate a través de los procedimientos ordinarios, de acuerdo con lo establecido en la normativa aplicable», de manera que «el trabajador continuará desempeñando el puesto que venía ocupando hasta que se proceda a su cobertura por los procedimientos antes indicados, momento en el que se producirá la extinción de la relación laboral, salvo que el mencionado trabajador acceda a un empleo público, superando el correspondiente proceso selectivo».

EBEP

12 La Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, cuyo texto refundido fue aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (BOE n.º 261, de 31 de octubre de 2015, p. 103105), en su versión aplicable a los hechos del litigio principal (en lo sucesivo, «EBEP»), fue modificada, entre otras, por la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público (BOE n.º 312, de 29 de diciembre de 2021; en lo sucesivo, «Ley 20/2021»).

13 Conforme al artículo 8 del EBEP:

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

2. Los empleados públicos se clasifican en:

a) Funcionarios de carrera.

b) Funcionarios interinos.

c) Personal laboral, ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal.

d) Personal eventual.»

14 A tenor del artículo 11, apartados 1 y 3, del EBEP:

«1. Es personal laboral el que en virtud de contrato de trabajo formalizado por escrito, en cualquiera de las modalidades de contratación de personal previstas en la legislación laboral, presta servicios retribuidos por las Administraciones Públicas. En función de la duración del contrato este podrá ser fijo, por tiempo indefinido o temporal.

[…]

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

15 El artículo 55, apartado 1, del EBEP dispone:

«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.»

16 Conforme al artículo 70 del EBEP:

«1. Las necesidades de recursos humanos, con asignación presupuestaria, que deban proveerse mediante la incorporación de personal de nuevo ingreso serán objeto de la Oferta de empleo público, o a través de otro instrumento similar de gestión de la provisión de las necesidades de personal, lo que comportará la obligación de convocar los correspondientes procesos selectivos para las plazas comprometidas y hasta un diez por cien adicional, fijando el plazo máximo para la convocatoria de los

mismos. En todo caso, la ejecución de la oferta de empleo público o instrumento similar deberá desarrollarse dentro del plazo improrrogable de tres años.

2. La Oferta de empleo público o instrumento similar, que se aprobará anualmente por los órganos de Gobierno de las Administraciones Públicas, deberá ser publicada en el Diario oficial correspondiente.

[…]»

17 Una nueva disposición adicional decimoséptima fue introducida en el EBEP mediante el artículo 1, apartado 3, de la Ley 20/2021. A tenor de esta disposición adicional decimoséptima:

«1. Las Administraciones Públicas serán responsables del cumplimiento de las previsiones contenidas en la presente norma y, en especial, velarán por evitar cualquier tipo de irregularidad en la contratación laboral temporal y los nombramientos de personal funcionario interino.

[…]

2. Las actuaciones irregulares en la presente materia darán lugar a la exigencia de las responsabilidades que procedan de conformidad con la normativa vigente en cada una de las Administraciones Públicas.

3. Todo acto, pacto, acuerdo o disposición reglamentaria, así como las medidas que se adopten en su cumplimiento o desarrollo, cuyo contenido directa o indirectamente suponga el incumplimiento por parte de la Administración de los plazos máximos de permanencia como personal temporal será nulo de pleno derecho.

[…]

5. En el caso del personal laboral temporal, el incumplimiento de los plazos máximos de permanencia dará derecho a percibir la compensación económica prevista en este apartado, sin perjuicio de la indemnización que pudiera corresponder por vulneración de la normativa laboral específica.

Dicha compensación consistirá, en su caso, 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. El derecho a esta compensación nacerá a partir de la fecha del cese efectivo, y la cuantía estará referida exclusivamente al contrato del que traiga causa el incumplimiento. En caso de que la citada indemnización fuere reconocida en vía judicial, se procederá a la compensación de cantidades.

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.»

Ley 20/2021

18 El artículo 2 de la Ley 20/2021, que se titula «Procesos de estabilización de empleo temporal», establece lo siguiente:

«1. Adicionalmente a lo establecido en los artículos 19.Uno.6 de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017 [(BOE n.º 153, de 28 de junio de 2017, p. 53787),] y 19.Uno.9 de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 [(BOE n.º 161, de 4 de julio de 2018, p. 66621)], se autoriza una tasa adicional para la estabilización de empleo temporal que incluirá las plazas de naturaleza estructural que, estén o no dentro de las relaciones de puestos de trabajo, plantillas u otra forma de organización de recursos humanos que estén contempladas en las distintas Administraciones Públicas y estando dotadas presupuestariamente, hayan estado ocupadas de forma temporal e ininterrumpidamente al menos en los tres años anteriores a 31 de diciembre de 2020.

[…]

2. Las ofertas de empleo que articulen los procesos de estabilización contemplados en el apartado 1, así como el nuevo proceso de estabilización, deberán aprobarse y publicarse en los respectivos diarios oficiales antes del 1 de junio de 2022 y serán coordinados por las Administraciones Públicas competentes.

La publicación de las convocatorias de los procesos selectivos para la cobertura de las plazas incluidas en las ofertas de empleo público deberá producirse antes del 31 de diciembre de 2022.

La resolución de estos procesos selectivos deberá finalizar antes del 31 de diciembre de 2024.

3. La tasa de cobertura temporal deberá situarse por debajo del ocho por ciento de las plazas estructurales.

4. La articulación de estos procesos selectivos que, en todo caso, garantizará el cumplimiento de los principios de libre concurrencia, igualdad, mérito, capacidad y publicidad, podrá ser objeto de negociación en cada uno de los ámbitos territoriales de la Administración General del Estado, comunidades autónomas y entidades locales, pudiendo articularse medidas que posibiliten una coordinación entre las diferentes Administraciones Públicas en el desarrollo de los mismos en el seno de la Comisión de Coordinación del Empleo Público.

[…]

6. Corresponderá una compensación económica, equivalente a veinte días de retribuciones fijas por año de servicio, prorrateándose por meses los períodos de tiempo inferiores a un año, hasta un máximo de doce mensualidades, para el personal funcionario interino o el personal laboral temporal que, estando en activo como tal, viera finalizada su relación con la Administración por la no superación del proceso selectivo de estabilización.

En el caso del personal laboral temporal, dicha compensación consistirá en la diferencia entre el máximo de veinte días de su salario fijo por año de servicio, con un máximo de doce mensualidades, y la indemnización que le correspondiera percibir por la extinción de su contrato, prorrateándose por meses los períodos de tiempo inferiores a un año. En caso de que la citada indemnización fuere reconocida en vía judicial, se procederá a la compensación de cantidades.

La no participación del candidato o candidata en el proceso selectivo de estabilización no dará derecho a compensación económica en ningún caso.

[…]»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

19 TJ viene desempeñando funciones de cuidadora de niños en un centro educativo público como personal laboral desde el 2 de marzo de 2016. Su relación laboral se ha basado en seis contratos de duración determinada de interinidad sucesivos. El último de ellos se celebró el 8 de septiembre de 2017.

20 El 19 de julio de 2021, TJ interpuso demanda ante el Juzgado de lo Social n.º 13 de Madrid para que se declarase la relación laboral como fija o, subsidiariamente, indefinida no fija.

21 Mediante sentencia de 13 de marzo de 2023, dicho Juzgado estimó en parte la demanda y calificó como indefinida no fija la relación laboral de TJ porque se había prolongado en el tiempo durante más de tres años sin que la empleadora hubiera cubierto, conforme a lo dispuesto en la normativa española, la plaza ocupada por ella.

22 Mediante sentencia de 27 de noviembre de 2023, la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid desestimó el recurso de suplicación formulado por TJ. Esta ha interpuesto recurso de

casación ante el Tribunal Supremo, que es el órgano jurisdiccional remitente, alegando que su relación laboral debe calificarse como fija.

23 El órgano jurisdiccional remitente señala que la sentencia de 22 de febrero de 2024, Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid y otros (C-59/22, C-110/22 y C-159/22, EU:C:2024:149), en la que el Tribunal de Justicia se pronunció, en particular, sobre las obligaciones derivadas de la cláusula 5 del Acuerdo Marco, ha sido aplicada de manera divergente por los órganos jurisdiccionales españoles que conocen de litigios, como el presente, relativos a la calificación de la relación laboral en situaciones que se caracterizan por la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada.

24 Según el órgano jurisdiccional remitente, que, como resulta de la petición de decisión prejudicial, tiene atribuida la competencia de unificar la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico laboral llevada a cabo por todos los órganos jurisdiccionales españoles, es preciso que el Tribunal de Justicia proporcione aclaraciones para que él pueda determinar, a fin de resolver el litigio principal, si la normativa española, en la forma en que es interpretada por su jurisprudencia, es acorde con la mencionada cláusula 5.

25 A este respecto, en primer término, el órgano jurisdiccional remitente indica que esta normativa limita el reconocimiento de la condición de trabajador fijo en el sector público a quien accede al empleo público tras haber superado un proceso selectivo conforme con los principios de igualdad, mérito y capacidad, establecidos en la Constitución, y con los principios de igualdad y de no discriminación, consagrados en los artículos 20 y 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Por lo demás, estos principios son aplicables tanto a los funcionarios como al personal laboral. Asimismo, el acceso a la condición de trabajador fijo en el sector público en violación de dichos principios podría dar lugar a que se prive a los ciudadanos de los demás Estados miembros de la posibilidad de acceder a un empleo público en las mismas condiciones que las que rigen para los ciudadanos españoles, lo que supondría vulnerar la libre circulación de trabajadores consagrada en el artículo 45 TFUE.

26 En cambio, prosigue el órgano jurisdiccional remitente, dicha normativa califica como relación laboral indefinida no fija, desde la contratación inicial, la relación que vincula a una persona contratada sin previo proceso selectivo con la Administración Pública que ha celebrado de forma abusiva sucesivos contratos de trabajo de duración determinada.

27 En segundo término, el órgano jurisdiccional remitente indica que esta calificación despliega el efecto jurídico de mantener el vínculo contractual hasta la definitiva cobertura, mediante proceso selectivo, de la plaza ocupada por el interesado. Por añadidura, el trabajador indefinido no fijo disfruta de los mismos derechos que el trabajador fijo en todos los ámbitos de la relación laboral, como la remuneración y la promoción profesional.

28 En el momento en que se cubre definitivamente esa plaza a través de un proceso selectivo, continúa el órgano jurisdiccional remitente, la relación laboral indefinida no fija se extingue, lo que da lugar al pago de una indemnización de veinte días de salario por año de servicio, con un límite de doce mensualidades. El trabajador afectado no tendría derecho a esa indemnización en el caso de que la utilización de los sucesivos contratos de duración determinada fuera legítima y no abusiva, lo que demuestra que no puede considerarse que dicha indemnización sea independiente de cualquier consideración relativa al carácter legítimo o abusivo de la utilización de tales contratos.

29 No obstante, el órgano jurisdiccional remitente señala que la indemnización de veinte días de salario por año de servicio, con un límite de doce mensualidades, se corresponde en el Derecho español con la prevista para la extinción de los contratos de trabajo por causas objetivas derivadas de necesidades empresariales, por lo que cabría considerar que no es una medida adecuada para prevenir y sancionar los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos de duración determinada. En tal caso, dicho órgano jurisdiccional se pregunta si el pago de la máxima indemnización legal prevista en el Derecho español, correspondiente al despido improcedente (treinta y tres días de salario por año de servicio, con un límite de veinticuatro mensualidades), podría constituir una medida adecuada.

30 Según el órgano jurisdiccional remitente, el régimen jurídico relativo a la relación laboral indefinida no fija, descrito en los apartados 26 a 28 de la presente sentencia, que se ha desarrollado en su jurisprudencia, es acorde con la cláusula 5 del Acuerdo Marco, por cuanto contempla medidas para sancionar la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada.

31 Dicho órgano jurisdiccional considera, además, que la Ley 20/2021 contiene otras medidas para prevenir y sancionar tal utilización.

32 Por una parte, según indica, esta Ley, que contempla un proceso de estabilización del empleo público, introdujo en el Derecho español medidas específicas con la finalidad, en particular, de que la convocatoria de procesos selectivos no sea independiente de cualquier consideración relativa al carácter abusivo de la utilización de sucesivos contratos de duración determinada. Aunque dichos procesos estén abiertos a candidatos que no han sido víctimas de la utilización abusiva de tales contratos, el legislador atribuye en ellos un valor determinante a la experiencia previa de los trabajadores temporales afectados y al tiempo de servicio dedicado por estos al desarrollo de sus tareas, lo que compensa adecuadamente el abuso padecido, facilitándoles el acceso definitivo a la plaza como trabajadores fijos.

33 Por otra parte, el órgano jurisdiccional remitente señala que la citada Ley también introdujo en el EBEP una nueva disposición adicional que establece un régimen de responsabilidad de las Administraciones Públicas en caso de incumplimiento, en particular, de las disposiciones en materia de contratación laboral temporal.

34 En estas circunstancias, el Tribunal Supremo decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) Principal. ¿Se opone a la cláusula 5 del Acuerdo Marco la doctrina jurisprudencial que, defendiendo los principios de igualdad, mérito, capacidad y no discriminación en la libre circulación de trabajadores, niega el reconocimiento de la condición de trabajadores fijos del sector público a los trabajadores indefinidos no fijos?

2) Subsidiaria. De ser afirmativa la respuesta a la anterior pregunta: ¿El reconocimiento de una indemnización disuasoria al trabajador indefinido no fijo en el momento de la extinción de su relación laboral, puede considerarse como una medida adecuada para prevenir y, en su caso, sancionar, los abusos derivados de la utilización sucesiva de contratos temporales en el sector público con arreglo a la cláusula 5 del Acuerdo Marco?»

Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

35 El órgano jurisdiccional remitente solicitó al Tribunal de Justicia que el presente asunto se tramitara mediante el procedimiento acelerado del artículo 105 de su Reglamento de Procedimiento.

36 Mediante auto de 4 de septiembre de 2024, Obadal (C-418/24, EU:C:2024:717), el Presidente del Tribunal de Justicia denegó la solicitud. No obstante, consideró procedente que, habida cuenta de la naturaleza del asunto y de la importancia de las cuestiones que plantea, el Tribunal de Justicia diera al presente asunto tratamiento prioritario, de conformidad con el artículo 53, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento.

37 El 8 de enero de 2025, el Gobierno español solicitó, con arreglo al artículo 16, párrafo tercero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que el Tribunal de Justicia actuara en Gran Sala.

Sobre las cuestiones prejudiciales

Consideraciones preliminares

38 Según reiterada jurisprudencia, en el marco del procedimiento de cooperación entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia establecido en el artículo 267 TFUE, corresponde a este proporcionar al juez nacional una respuesta útil que le permita dirimir el litigio del que conoce.

Desde este punto de vista, incumbe, en su caso, al Tribunal de Justicia reformular las cuestiones prejudiciales que se le han planteado. A este respecto, le corresponde deducir del conjunto de elementos aportados por el órgano jurisdiccional nacional, y especialmente de la motivación de la resolución de remisión, los elementos del Derecho de la Unión que requieren una interpretación, habida cuenta del objeto del litigio (véanse las sentencias de 29 de noviembre de 1978, Redmond, 83/78, EU:C:1978:214, apartado 26, y de 2 de diciembre de 2025, Russmedia Digital e Inform Media Press, C-492/23, EU:C:2025:935, apartado 44).

39 En el presente asunto, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia resulta que, debido a la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada, la relación laboral que vincula a TJ con la Comunidad de Madrid se calificó como relación laboral indefinida no fija. En este contexto, las cuestiones prejudiciales que plantea el órgano jurisdiccional remitente tienen por objeto determinar si la normativa y la jurisprudencia nacionales relativas al concepto de relación laboral indefinida no fija son acordes con las exigencias derivadas de la cláusula 5 del Acuerdo Marco, es decir, si contienen medidas adecuadas para sancionar los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada en el sector público.

40 A este respecto, dicho órgano jurisdiccional indica que la normativa nacional, en la forma en que es interpretada por la jurisprudencia nacional, se opone al reconocimiento de la condición de personal laboral fijo del sector público a los trabajadores, como TJ, que hayan sufrido una utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada. No obstante, considera que esta jurisprudencia es acorde con la cláusula 5 del Acuerdo Marco, pues la relación laboral de tal trabajador se califica como indefinida no fija y tal calificación constituye una medida que permite sancionar esa utilización abusiva. Además, según dicho órgano jurisdiccional, la normativa nacional contiene otras medidas con el mismo objeto, en particular la consistente en abonar, en el momento en que se extingue esa relación laboral, una indemnización de veinte días de salario por año de servicio, con un límite de doce mensualidades, o incluso una indemnización de treinta y tres días de salario por año de servicio, con un límite de veinticuatro mensualidades. Entre esas otras medidas se cuentan también las previstas en la Ley 20/2021, a saber, un régimen de responsabilidad de las Administraciones Públicas y la convocatoria de procesos selectivos.

41 No obstante, el referido órgano jurisdiccional precisa que, habida cuenta, por un lado, de las respuestas del Tribunal de Justicia a las cuestiones prejudiciales planteadas en el asunto en que recayó la sentencia de 22 de febrero de 2024, Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid y otros (C-59/22, C-110/22 y C-159/22, EU:C:2024:149), y, por otro lado, de la aplicación divergente de dicha sentencia por los órganos jurisdiccionales españoles que conocen de litigios relativos a la calificación de la relación laboral en caso de utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada en el sector público, como el litigio principal, sigue habiendo dudas sobre la conformidad del conjunto de las medidas mencionadas en el apartado anterior con la cláusula 5 del Acuerdo Marco.

42 En estas circunstancias, ha de considerarse que, mediante sus cuestiones prejudiciales, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si la cláusula 5 del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que, por una parte, se opone a una normativa nacional, en la forma en que es interpretada por la jurisprudencia nacional, que establece como medida para sancionar los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos de duración determinada la transformación de esos contratos en una relación laboral indefinida no fija y, por otra parte, constituyen medidas adecuadas para prevenir y sancionar tales abusos un conjunto de medidas consistente en el pago de indemnizaciones tasadas, con un doble límite máximo, en el momento de la extinción de esa relación laboral, un régimen de responsabilidad de las Administraciones Públicas y la convocatoria de procesos selectivos.

43 De reiterada jurisprudencia resulta que la cláusula 5, punto 1, del Acuerdo Marco asigna a los Estados miembros un objetivo general, consistente en la prevención de los abusos derivados de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada, dejándoles, sin embargo, la elección de los medios para alcanzarlo, mientras no pongan en peligro el objetivo o la eficacia del Acuerdo Marco (véanse, en este sentido, las sentencias de 15 de abril de 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, apartado 70, y de 4 de septiembre de 2025, Pelavi, C-253/24, EU:C:2025:660, apartado 51 y jurisprudencia citada).

44 Como el Tribunal de Justicia ha precisado, 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. En efecto, la cláusula 5, punto 2, del Acuerdo Marco atribuye, en principio, a los Estados miembros la facultad de determinar en qué condiciones los contratos o relaciones laborales de duración determinada se considerarán celebrados por tiempo indefinido. De ello resulta que el Acuerdo Marco no establece en qué condiciones se puede hacer uso de los contratos por tiempo indefinido (sentencias de 4 de julio de 2006, Adeneler y otros, C-212/04, EU:C:2006:443, apartados 81 y 91, y de 4 de septiembre de 2025, Pelavi, C-253/24, EU:C:2025:660, apartado 56).

45 La cláusula 5 del Acuerdo Marco tampoco establece sanciones específicas para el caso de que se compruebe la existencia de abusos. En tal supuesto, corresponde a las autoridades nacionales adoptar medidas que no solo deben ser proporcionadas, sino también lo bastante efectivas y disuasorias como para garantizar la plena eficacia de las normas adoptadas en aplicación del Acuerdo Marco, permitiendo así asegurar el efecto útil de este (sentencias de 4 de julio de 2006, Adeneler y otros, C-212/04, EU:C:2006:443, apartados 93 y 94, y de 13 de enero de 2022, MIUR y Ufficio Scolastico Regionale per la Campania, C-282/19, EU:C:2022:3, apartado 81 y jurisprudencia citada).

46 Cuando se ha producido una utilización abusiva de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada, es indispensable poder aplicar alguna medida que presente garantías de protección de los trabajadores efectivas y equivalentes, con objeto de sancionar debidamente dicho abuso y eliminar las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión. En efecto, según los propios términos del artículo 2, párrafo primero, de la Directiva 1999/70, los Estados miembros deben «[adoptar] todas las disposiciones necesarias para poder garantizar en todo momento los resultados fijados por [dicha] Directiva» (sentencias de 4 de julio de 2006, Adeneler y otros, C-212/04, EU:C:2006:443, apartado 102, y de 13 de enero de 2022, MIUR y Ufficio Scolastico Regionale per la Campania, C-282/19, EU:C:2022:3, apartado 84 y jurisprudencia citada).

47 De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta que, para que pueda considerarse conforme con el Acuerdo Marco una normativa nacional —en su caso en la forma en que es interpretada por la jurisprudencia nacional— que, en el sector público, prohíbe transformar en contrato de trabajo por tiempo indefinido una sucesión de contratos de duración determinada, el ordenamiento jurídico interno del Estado miembro de que se trate debe prever, en dicho sector, otra medida efectiva para evitar y, en su caso, sancionar la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada [sentencias de 7 de septiembre de 2006, Marrosu y Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, apartado 49, y de 7 de abril de 2022, Ministero della Giustizia y otros (Estatuto de los jueces de paz italianos), C-236/20, EU:C:2022:263, apartado 62 y jurisprudencia citada].

48 A este respecto, es preciso recordar que no corresponde al Tribunal de Justicia pronunciarse sobre la interpretación de las disposiciones del Derecho interno, tarea esta que incumbe a los órganos jurisdiccionales nacionales competentes, que deben determinar si se satisfacen las exigencias prescritas en la cláusula 5 del Acuerdo Marco y si la normativa nacional, en la forma en que es interpretada por los órganos jurisdiccionales nacionales, garantiza la efectividad de esta cláusula (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de enero de 2022, MIUR y Ufficio Scolastico Regionale per la Campania, C-282/19, EU:C:2022:3, apartado 86 y jurisprudencia citada).

49 Por lo tanto, corresponderá al órgano jurisdiccional remitente apreciar en qué medida los requisitos de aplicación y la aplicación efectiva de las disposiciones nacionales controvertidas en el litigio principal hacen que estas constituyan medidas adecuadas, es decir, medidas efectivas, disuasorias y proporcionadas, para sancionar debidamente la utilización abusiva de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada y para eliminar las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de enero de 2022, MIUR y Ufficio Scolastico Regionale per la Campania, C-282/19, EU:C:2022:3, apartado 87 y jurisprudencia citada).

50 No obstante, el Tribunal de Justicia, al pronunciarse en un procedimiento prejudicial, puede aportar, en su caso, precisiones destinadas a orientar a los órganos jurisdiccionales nacionales en su apreciación (sentencia de 13 de enero de 2022, MIUR y Ufficio Scolastico Regionale per la Campania, C-282/19, EU:C:2022:3, apartado 88 y jurisprudencia citada).

Sobre la transformación de sucesivos contratos de duración determinada en una relación laboral indefinida no fija

51 Del auto de remisión resulta que, cuando una Administración Pública española utiliza abusivamente sucesivos contratos de duración determinada, el juez nacional que conoce del litigio entre el trabajador y la Administración califica esos contratos, como medida sancionadora de tal utilización abusiva, de relación laboral indefinida no fija. Tal calificación de la relación laboral que vincula a los interesados produce efectos desde la contratación inicial del trabajador y solo puede reconocerse cuando se derive de una resolución judicial.

52 El órgano jurisdiccional remitente señala que la figura de la relación laboral indefinida no fija se creó por vía jurisprudencial ante la imposibilidad, con arreglo al Derecho nacional, de atribuir a los trabajadores con los que se hubieran celebrado de modo abusivo sucesivos contratos de duración determinada la condición de personal laboral fijo, al no haber accedido al empleo público tras un proceso selectivo conforme con los principios de igualdad, mérito y capacidad, consagrados en el Derecho nacional, concretamente en la Constitución.

53 La calificación como relación laboral indefinida no fija tiene como efecto jurídico que el último contrato de duración determinada celebrado entre el trabajador y la Administración Pública en cuestión no pueda resolverse, de modo que el vínculo contractual entre los interesados se mantiene hasta la definitiva cobertura, mediante un proceso selectivo, de la plaza ocupada por el trabajador de que se trate. Por lo tanto, como indica esencialmente el órgano jurisdiccional remitente, el vínculo contractual se extingue cuando se produce un hecho o acontecimiento determinado, a saber, la culminación de un proceso selectivo.

54 Así pues, un trabajador cuya relación laboral se haya calificado como indefinida no fija debe considerarse un trabajador con contrato de duración determinada, a efectos del Acuerdo Marco (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de febrero de 2024, Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid y otros, C-59/22, C-110/22 y C-159/22, EU:C:2024:149, apartado 66), y, por lo tanto, la relación que lo vincula con la Administración Pública de que se trate sigue siendo una relación laboral de duración determinada, a los efectos de este Acuerdo Marco.

55 El Tribunal de Justicia también ha considerado que la cláusula 5 del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que la expresión utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada, que figura en dicha cláusula, comprende una situación en la que, al no haber convocado la Administración en cuestión, en el plazo establecido, un proceso selectivo para la cobertura definitiva de la plaza ocupada por un trabajador indefinido no fijo, la relación laboral de duración determinada que vincula a ese trabajador con dicha Administración ha sido prorrogada automáticamente (sentencia de 22 de febrero de 2024, Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid y otros, C-59/22, C-110/22 y C-159/22, EU:C:2024:149, apartado 82).

56 De lo anterior se deduce que la transformación de sucesivos contratos de duración determinada en una «relación laboral indefinida no fija» no impide que se prolongue la utilización abusiva de tales contratos, pues el vínculo contractual entre los interesados sigue teniendo naturaleza temporal y, así, mantiene al trabajador afectado en una situación de precariedad.

57 A este respecto, debe recordarse 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 (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 53 y jurisprudencia citada).

58 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).

59 En estas circunstancias, una medida nacional adoptada mediante resolución judicial que, para sancionar la utilización abusiva de una sucesión de contratos de duración determinada, transforma esos contratos en una relación laboral de naturaleza temporal, como la relación laboral indefinida no fija, no puede considerarse una medida que permita sancionar debidamente tal utilización y eliminar las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión, de conformidad con las exigencias recordadas en los apartados 45 y 46 de la presente sentencia. En efecto, tal medida mantiene la situación de precariedad del trabajador afectado y, por tanto, pone en tela de juicio el efecto útil del Acuerdo Marco.

60 Como ha señalado esencialmente el Abogado General en el punto 97 de sus conclusiones, aun suponiendo que, en el presente caso, como indica el órgano jurisdiccional remitente, el personal indefinido no fijo disfrute de derechos equiparables a los del personal fijo, en especial en materia de remuneración y promoción profesional, tal equiparación no permite al personal indefinido no fijo disfrutar, al igual que el personal fijo, de la estabilidad en el empleo, que, como se ha recordado en el apartado 58 de la presente sentencia, ha sido concebida como un componente primordial de la protección de los trabajadores por el Acuerdo Marco.

61 De las consideraciones que anteceden resulta que la cláusula 5 del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional, en la forma en que es interpretada por la jurisprudencia nacional, que establece como medida para sancionar los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos de duración determinada, a los efectos de esta cláusula 5, la transformación de esos contratos en una «relación laboral indefinida no fija», habida cuenta de que esa medida, que supone mantener una relación laboral de naturaleza temporal y, por tanto, la situación de precariedad del trabajador afectado, no permite sancionar debidamente tal utilización abusiva ni eliminar las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión.

Sobre el pago de indemnizaciones

62 Del auto de remisión resulta que, con arreglo al Derecho español, el trabajador indefinido no fijo tiene derecho a una indemnización tasada de veinte días de salario por año de servicio, con un límite de doce mensualidades, cuando su relación laboral se extingue como consecuencia de que, tras un proceso selectivo, se adjudique esa plaza a otra persona, lo que presupone, bien que haya participado en el proceso selectivo y no lo haya superado, o bien que no haya participado en dicho proceso.

63 El órgano jurisdiccional remitente puntualiza que el trabajador afectado solamente tiene derecho a esa indemnización si está vinculado a la Administración por una relación laboral indefinida no fija, calificación que es consecuencia de que esta haya utilizado ilegítima y abusivamente sucesivos contratos de duración determinada. Por lo tanto, según ese órgano jurisdiccional, dicha indemnización no puede considerarse independiente de cualquier consideración relativa al carácter legítimo o abusivo de la utilización de estos últimos contratos. Concluye así que la referida indemnización constituye una medida que permite prevenir y sancionar la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada.

64 Dicho órgano jurisdiccional apunta, no obstante, que la indemnización de veinte días de salario por año de servicio, con un límite de doce mensualidades, se corresponde en el Derecho español con la prevista para la extinción de los contratos de trabajo por causas objetivas derivadas de necesidades empresariales, por lo que cabría considerar que no es una medida adecuada para prevenir y sancionar los abusos derivados de tal utilización. En tal caso, se pregunta si el pago de la máxima indemnización legal prevista en el Derecho español, correspondiente al despido improcedente (treinta y tres días de salario por año de servicio, con un límite de veinticuatro mensualidades), podría constituir una medida adecuada.

65 Es cierto, como observa el órgano jurisdiccional remitente, que la indemnización tasada que se abona en caso de extinción de la relación laboral indefinida no fija presupone que el trabajador de que se trate haya sido víctima de una utilización abusiva e ilegítima de sucesivos contratos de duración determinada.

66 Sin embargo, no es menos cierto que se trata de una indemnización tasada que solamente se abona al trabajador afectado cuando esa relación laboral se extingue como consecuencia de que se adjudique a otra persona la plaza que él venía ocupando.

67 Debe asimismo señalarse que, cuando la reparación pecuniaria es la medida elegida por un Estado miembro para prevenir y sancionar la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada, en virtud de la cláusula 5 del Acuerdo Marco, ese Estado está obligado a compensar íntegramente el perjuicio sufrido por el trabajador que ha sido víctima de tal utilización abusiva. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que el principio de reparación íntegra del perjuicio sufrido y el principio de proporcionalidad obligan a los Estados miembros a establecer una reparación adecuada, que no se limite a una indemnización meramente simbólica, sin sobrepasar, no obstante, la compensación íntegra del perjuicio sufrido por tal trabajador (sentencia de 8 de mayo de 2019, Rossato y Conservatorio di Musica F. A. Bonporti, C-494/17, EU:C:2019:387, apartados 42 y 43 y jurisprudencia citada).

68 Para determinar la cuantía de una indemnización destinada a reparar el perjuicio sufrido como consecuencia de la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada, han de tenerse en cuenta, en principio, todas las circunstancias del asunto, en especial la naturaleza de las funciones desempeñadas por el trabajador de que se trate y el número y la duración acumulada de los contratos en cuestión. La cuantía de la indemnización debe también valorarse en función de las ventajas económicas que el interesado habría podido reclamar de no haber existido el abuso, así como del perjuicio sufrido como consecuencia de la situación de incertidumbre en la que se ha encontrado.

69 Aunque los Estados miembros, a los que corresponde adoptar medidas proporcionadas, eficaces y disuasorias para garantizar la plena eficacia de las disposiciones adoptadas en aplicación del Acuerdo Marco, tienen permitido concebir regímenes de sanciones y de reparación que adopten la forma de pagos de naturaleza tasada, es preciso asimismo que tales regímenes no solo permitan garantizar una reparación adecuada de los perjuicios sufridos por la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada, sino que también puedan sancionar convenientemente los incumplimientos comprobados.

70 En el presente caso, la indemnización tasada a la que tiene derecho el trabajador indefinido no fijo cuando se extingue su relación laboral está sujeta a un doble límite máximo: el tope de los veinte días de salario por año de servicio y el tope de las doce mensualidades. Por consiguiente, semejante indemnización no puede constituir ni la reparación proporcionada y efectiva de las situaciones de abuso que superen una determinada duración en años ni la reparación adecuada e íntegra de los daños derivados de tales abusos (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de junio de 2024, DG de la Función Pública de la Generalidad de Cataluña y Departamento de Justicia de la Generalidad de Cataluña, C-331/22 y C-332/22, EU:C:2024:496, apartado 81). Lo mismo cabe decir de la indemnización de treinta y tres días de salario por año de servicio, con un límite de veinticuatro mensualidades, prevista para el despido improcedente, que el órgano jurisdiccional remitente considera que puede prevenir y sancionar los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos de duración determinada, puesto que esa indemnización también tiene un doble límite máximo.

71 Asimismo, como ha señalado esencialmente el Abogado General en los puntos 111 y 117 de sus conclusiones, habida cuenta de que tales indemnizaciones únicamente se abonan en el momento en que la relación laboral se extingue por la culminación del proceso selectivo, no resulta que su abono permita remediar efectivamente todos los casos de abuso, puesto que no parece que tengan derecho a ellas los trabajadores que se jubilen, dimitan o sean despedidos antes de que finalice el proceso selectivo.

72 En vista de lo anterior, no resulta que tales indemnizaciones permitan eliminar, en todas las situaciones de utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada, las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión, en violación de las exigencias mencionadas en los apartados 45 y 46 de la presente sentencia.

73 De las anteriores consideraciones se sigue que la cláusula 5 del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que no constituye una medida adecuada para prevenir y sancionar los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos de duración determinada, a los efectos de esta cláusula 5, el pago de

indemnizaciones tasadas con un doble límite máximo en el momento de la extinción de la relación laboral de un trabajador cuyo empleador ha utilizado abusivamente tales contratos, cuando tales indemnizaciones no permiten sancionar debidamente esa utilización abusiva ni eliminar las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión.

Sobre el régimen de responsabilidad de las Administraciones Públicas

74 El órgano jurisdiccional remitente afirma que la Ley 20/2021, con la finalidad de establecer medidas eficaces para prevenir y sancionar la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada, introdujo en el EBEP una nueva disposición adicional, la decimoséptima, en la que se prevé un régimen de responsabilidad de las Administraciones Públicas en caso de incumplimiento, en particular, de las disposiciones en materia de contratación laboral temporal. A tenor de esa nueva disposición adicional, «las Administraciones Públicas serán responsables del cumplimiento de las previsiones contenidas en [el EBEP] y, en especial, velarán por evitar cualquier tipo de irregularidad en la contratación laboral temporal y los nombramientos de personal funcionario interino». Dicha nueva disposición adicional establece asimismo que «las actuaciones irregulares en la presente materia darán lugar a la exigencia de las responsabilidades que procedan de conformidad con la normativa vigente en cada una de las Administraciones Públicas».

75 A este respecto, ha de señalarse que, en la sentencia de 7 de marzo de 2018, Santoro (C-494/16, EU:C:2018:166), el Tribunal de Justicia declaró que un mecanismo nacional de responsabilidad de las Administraciones, siempre que vaya acompañado de otras medidas efectivas y disuasorias que permitan prevenir y sancionar la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada, puede, sin perjuicio de las comprobaciones que incumben al juez nacional, garantizar la plena eficacia de las normas adoptadas en aplicación del Acuerdo Marco.

76 En dicha sentencia, el Tribunal de Justicia basó su apreciación en unas disposiciones nacionales conforme a las cuales las Administraciones están 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 normas relativas a la selección o a la contratación, cuando esta infracción es intencional o resultado de una falta grave. En el asunto en que recayó aquella sentencia, de los autos en poder del Tribunal de Justicia también se desprendía que tal infracción se tenía además en cuenta en la evaluación del desempeño de esos directivos, quienes, debido a ella, no podían obtener complementos salariales vinculados al resultado. Por añadidura, el Derecho nacional controvertido en aquel asunto preveía que las Administraciones Públicas que hubieran infringido las normas relativas a la selección o a la contratación no podían llevar a cabo procesos selectivos de ningún tipo durante los tres años posteriores a la infracción (véase la sentencia de 7 de marzo de 2018, Santoro, C-494/16, EU:C:2018:166, apartado 52).

77 Como ha señalado esencialmente el Abogado General en los puntos 78 y 79 de sus conclusiones, un mecanismo nacional que permita que se genere la responsabilidad individual del personal de la Administración Pública puede constituir una medida que sancione debidamente la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada, siempre que vaya acompañado de otras medidas efectivas, disuasorias y proporcionadas que permitan eliminar las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión. A este respecto, tal mecanismo no puede reducirse a una mera posibilidad abstracta o puramente teórica, sino que debe basarse, en particular, en disposiciones nacionales precisas y ser previsible y aplicable en la práctica. En efecto, si así sucede, el Derecho nacional establece medidas sancionadoras con garantías efectivas de protección de los trabajadores, como exige el Derecho de la Unión, de conformidad con la jurisprudencia citada en el apartado 46 de la presente sentencia.

78 Pues bien, el Tribunal de Justicia consideró, en un asunto referente a unas disposiciones nacionales similares, o incluso, como indicó la Comunidad de Madrid en la vista, idénticas a las controvertidas en el litigio principal, que el tenor de las disposiciones controvertidas parecía tener un grado de ambigüedad y de abstracción tal que no resultaban comparables a las disposiciones nacionales reguladoras del mecanismo italiano de responsabilidad de las Administraciones al que se refirió el Tribunal de Justicia en la sentencia de 7 de marzo de 2018, Santoro (C-494/16, EU:C:2018:166) (véase

la sentencia de 22 de febrero de 2024, Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid y otros, C-59/22, C-110/22 y C-159/22, EU:C:2024:149, apartado 113).

79 Así las cosas, corresponderá al órgano jurisdiccional remitente comprobar, por una parte, si el régimen de responsabilidad de las Administraciones Públicas contemplado en el Derecho español se basa en disposiciones nacionales precisas, previsibles y aplicables en la práctica, de modo que constituye una medida que permite sancionar debidamente a la Administración Pública de que se trate, y, por otra parte, si dicho régimen va acompañado de otras medidas efectivas, disuasorias y proporcionadas que permitan eliminar las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión.

80 De las consideraciones que anteceden resulta que la cláusula 5 del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que no constituye una medida adecuada para prevenir y sancionar los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos de duración determinada, a los efectos de la cláusula 5, un régimen de responsabilidad de las Administraciones Públicas cuando ese régimen, por una parte, habida cuenta de su carácter ambiguo, abstracto e imprevisible, no permite sancionar debidamente tal utilización y, por otra parte, no va acompañado de otras medidas efectivas, disuasorias y proporcionadas que permitan eliminar las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión.

Sobre los procesos selectivos

81 Como se ha mencionado en el apartado 32 de la presente sentencia, según el órgano jurisdiccional remitente, la Ley 20/2021, que contempla un proceso de estabilización del empleo público, introdujo en el Derecho español medidas específicas con la finalidad, en particular, de que la convocatoria de procesos selectivos no sea independiente de cualquier consideración relativa al carácter abusivo de la utilización de sucesivos contratos de duración determinada. Según indica ese órgano jurisdiccional, aunque dichos procesos estén abiertos a candidatos que no han sido víctimas de la utilización abusiva de tales contratos, el legislador atribuye en ellos un valor determinante a la experiencia previa de los trabajadores temporales afectados y al tiempo de servicio dedicado por estos al desarrollo de sus tareas, lo que compensa adecuadamente el abuso padecido, facilitándoles el acceso definitivo a la plaza como trabajadores fijos.

82 A este respecto, ha de señalarse que, en un asunto referido a la conformidad de los procesos selectivos contemplados en el artículo 2 de la Ley 20/2021 con la cláusula 5 del Acuerdo Marco, el Tribunal de Justicia recordó que la convocatoria y resolución de procesos selectivos ofrece a los empleados públicos que hayan sido nombrados de manera abusiva en el marco de sucesivas relaciones de servicio de duración determinada la oportunidad de intentar acceder a la estabilidad en el empleo, ya que, en principio, pueden participar en dichos procesos (véanse, en este sentido, la sentencia de 13 de junio de 2024, DG de la Función Pública de la Generalidad de Cataluña y Departamento de Justicia de la Generalidad de Cataluña, C-331/22 y C-332/22, EU:C:2024:496, apartado 75 y jurisprudencia citada).

83 Además, la atribución, por el legislador español, en tales procesos, de un valor determinante a la experiencia previa de ese trabajador que ha sido víctima de la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada y al tiempo de servicio dedicado por él al desarrollo de sus tareas parece que favorece su acceso a la estabilidad en el empleo, siempre que decida participar en el proceso selectivo y lo supere.

84 No obstante, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta que tales circunstancias no bastan para considerar que la convocatoria y resolución de unos procesos selectivos como los contemplados en la Ley 20/2021 permitan sancionar debidamente la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada y eliminar las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de junio de 2024, DG de la Función Pública de la Generalidad de Cataluña y Departamento de Justicia de la Generalidad de Cataluña, C-331/22 y C-332/22, EU:C:2024:496, apartados 75, 76 y 78 y jurisprudencia citada).

85 En efecto, cuando el trabajador afectado no participa en tal proceso selectivo o cuando no lo supera, su convocatoria no permite sancionar debidamente el abuso del que ha sido víctima ni eliminar las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión.

86 Por otra parte, sin perjuicio de las comprobaciones que incumben al órgano jurisdiccional remitente, la valoración de la experiencia previa de los trabajadores temporales afectados y del tiempo de servicio dedicado por ellos al desarrollo de sus tareas no parece limitarse exclusivamente a aquellos que hayan sido víctimas de la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada, sino que se extiende a todos los trabajadores temporales que tengan tal experiencia, incluidos los que no hayan padecido tal abuso. Por consiguiente, no puede considerarse que la valoración de esa experiencia y de ese tiempo de servicio tenga por objeto sancionar tal utilización abusiva o eliminar las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión que de ella se deriva.

87 Por lo tanto, ha de considerarse que la cláusula 5 del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que no constituye una medida adecuada para prevenir y sancionar los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos de duración determinada, a los efectos de dicha cláusula 5, la convocatoria de procesos selectivos en los que si bien se valoran la experiencia previa del trabajador afectado y el tiempo de servicio dedicado por él al desarrollo de sus tareas, esta valoración no se limita a aquellos candidatos que hayan sido víctimas de tal abuso, cuando esa medida no permite sancionar debidamente tal utilización abusiva ni eliminar las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión.

88 De todas las consideraciones que anteceden resulta que la cláusula 5 del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que:

– por una parte, se opone a una normativa nacional, en la forma en que es interpretada por la jurisprudencia nacional, que establece como medida para sancionar los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos de duración determinada, a los efectos de esta cláusula 5, la transformación de esos contratos en una relación laboral indefinida no fija, habida cuenta de que esa medida, que supone mantener una relación laboral de naturaleza temporal y, por tanto, la situación de precariedad del trabajador afectado, no permite sancionar debidamente tal utilización abusiva ni eliminar las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión, y

– por otra parte, no constituyen medidas adecuadas para prevenir y sancionar tales abusos un conjunto de medidas que consisten, primero, en el pago de indemnizaciones tasadas con un doble límite máximo en el momento de la extinción de esa relación laboral, segundo, en un régimen de responsabilidad de las Administraciones Públicas de carácter ambiguo, abstracto e imprevisible y, tercero, en la convocatoria de procesos selectivos en los que si bien se valoran la experiencia previa del trabajador afectado y el tiempo de servicio dedicado por él al desarrollo de sus tareas, esta valoración no se limita a aquellos candidatos que hayan sido víctimas de tal abuso, cuando esas medidas no permiten sancionar debidamente tal utilización abusiva ni eliminar las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión.

Costas

89 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 (Gran Sala) declara:

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:

– por una parte, se opone a una normativa nacional, en la forma en que es interpretada por la jurisprudencia nacional, que establece como medida para sancionar los abusos derivados

de la utilización de sucesivos contratos de duración determinada, a los efectos de esta cláusula 5, la transformación de esos contratos en una relación laboral indefinida no fija, habida cuenta de que esa medida, que supone mantener una relación laboral de naturaleza temporal y, por tanto, la situación de precariedad del trabajador afectado, no permite sancionar debidamente tal utilización abusiva ni eliminar las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión, y

– **por otra parte, no constituyen medidas adecuadas para prevenir y sancionar tales abusos un conjunto de medidas que consisten, primero, en el pago de indemnizaciones tasadas con un doble límite máximo en el momento de la extinción de esa relación laboral, segundo, en un régimen de responsabilidad de las Administraciones Públicas de carácter ambiguo, abstracto e imprevisible y, tercero, en la convocatoria de procesos selectivos en los que si bien se valoran la experiencia previa del trabajador afectado y el tiempo de servicio dedicado por él al desarrollo de sus tareas, esta valoración no se limita a aquellos candidatos que hayan sido víctimas de tal abuso, cuando esas medidas no permiten sancionar debidamente tal utilización abusiva ni eliminar las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión.**

Lenaerts	von Danwitz	Biltgen
Jürimäe	Arastey Sahún	Rodin
Regan	Piçarra	Kumin
Gratsias	Gavalec	Csehi
Gervasoni	Fenger	Frendo

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 14 de abril de 2026.

El Secretario — El Presidente

A. Calot Escobar — K. Lenaerts

---

* Lengua de procedimiento: español.

---

i La denominación del presente asunto es ficticia. No se corresponde con el nombre de ninguna parte en el procedimiento.