

**NUEVA CUESTIÓN PREJUDICIAL DE UN JUEZ ESPAÑOL SOBRE LA DIRECTIVA  
1999/70**

Hoy nos hemos levantado con la alegría de que el Juzgado nº 3 de lo Social de Murcia, en Auto de 21 de marzo de 2025, plantea una nueva cuestión prejudicial al TJUE, a fin de que el Tribunal europeo determine si la obligación de sancionar proporcionalmente los abusos en el sector público incompatibles con la cláusula 5 del Acuerdo Marco tiene eficacia directa, y por tanto, si la conversión de la relación temporal abusiva en una relación fija idéntica o equiparable a la de los funcionarios de carrera o laborales fijos comparables, debe aplicarse en nuestro país.

Muy resumidamente, de esta cuestión prejudicial vamos a destacar lo siguiente.

**PRIMERO.-** Que el Juzgado considera que la transformación automática de la relación temporal abusiva en una relación fija, aunque sea contraria a la Constitución o legislación española, es obligatoria en nuestro país, ya que, de una parte, no existe ninguna medida sancionadora que garantice el cumplimiento de los objetivos de la Directiva, y de otra parte, el TJUE en su sentencia de 8 de marzo de 2022, Asunto C-205/20, no enseñaba que

- (i) que *“en la medida en que una Directiva exige que las sanciones que contempla sean proporcionadas, está dotado de efecto directo y puede por tanto ser invocado por los particulares ante los órganos jurisdiccionales nacionales frente a un Estado miembro que la haya transpuesto incorrectamente”* (vid apartado 32): y
- (ii) que *“el principio de primacía del Derecho de la Unión debe interpretarse en el sentido de que impone a las autoridades nacionales la obligación de dejar inaplicada una normativa nacional que en parte contraviene la exigencia de proporcionalidad de las sanciones establecida, únicamente en cuanto sea necesario para permitir la imposición de sanciones proporcionadas”* (vid apartado 57).

Por ello, el Juzgado considera que debe aplicarse la doctrina de TJUE según la cual el *“Acuerdo marco debe interpretarse en el sentido de que, si el ordenamiento jurídico interno del Estado miembro de que se trata no contiene, en el sector considerado, ninguna medida efectiva para evitar y sancionar, en su caso, la utilización abusiva de contratos de duración determinada sucesivos, dicho Acuerdo impide aplicar una normativa nacional que, sólo en el sector público, prohíbe absolutamente transformar en contrato de trabajo por tiempo indefinido una sucesión de contratos de duración determinada que han tenido por objeto, de hecho, hacer frente a «necesidades permanentes y duraderas» del empleador y deben considerarse abusivos”*.

**SEGUNDO.-** El Juzgado señala que la mayor o menor dificultad de un proceso de acceso no puede ser excusa para que no se transforme a los empleados públicos temporales víctimas de un abuso en empleados públicos fijos o de carrera, ya que como dice **la STJUE de 14 de septiembre de 2016, asunto C-596/2014, de Diego Porrás contra el Ministerio de Defensa:**

*43 En efecto, el propio hecho de que la mencionada recurrente ocupara durante siete años consecutivos el mismo puesto de una trabajadora en situación de dispensa de obligaciones laborales vinculada a su condición sindical no sólo permite concluir que la interesada cumplía los requisitos de formación para acceder al puesto de trabajo de que se trata, sino también que*

*efectuaba el mismo trabajo que la persona a la que reemplazó de forma permanente durante este largo período de tiempo, aplicándosele también las mismas condiciones de trabajo.*

*Y que como dice la STJUE de 20 de septiembre de 2018, C-2018/758, apartados 33 a 35), la suposición de que la calidad de las prestaciones de profesores recientemente contratados por una duración determinada pueda ser inferior a la de quienes han aprobado una oposición no concuerda con la decisión del legislador nacional de reconocer íntegramente la (...), de ser cierta, llevaría implícito que las autoridades nacionales organizan con la suficiente frecuencia oposiciones destinadas a cubrir las necesidades de personal. Ahora bien, no parece ser este el caso, puesto que, según las observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia por la demandante en el litigio principal, estas oposiciones solo se organizan esporádicamente, ya que las últimas que se han celebrado tuvieron lugar en 1999, en 2012 y en 2016. Tal situación, cuya verificación incumbe al tribunal remitente, parece difícilmente compatible con la tesis defendida por el Gobierno italiano según la cual las prestaciones de los profesores con contrato de duración determinada son inferiores a las de los profesores fijos seleccionados mediante oposición.*

**TERCERO.-** El Juzgado, frente a lo que sostiene el Tribunal Supremo, considera que la sanción no puede consistir en mantener a la víctima de un abuso en su puesto de trabajo hasta que se provea por un funcionario fijo de carrera o se amortice, poniendo de manifiesto que esta doctrina ya ha sido rechazada por el TJUE en sus sentencias de 13 de junio de 2024, y de 26 de noviembre de 2014; que con esta doctrina lo que el Supremo hace es proceder a una victimización secundaria o reiterada de la víctima, dejando a las víctimas en manos del infractor, esto es, en manos de la administración responsable de esta situación ilegal; que con ello lo que se está haciendo es, de una parte, perpetuar el abuso y el mantenimiento de una situación de desprotección y vulnerabilidad para las víctimas de estos comportamientos ilícitos, obviando que las autoridades nacionales no pueden dar lugar a una situación generadora de un abuso, y de otra parte, dejar el abuso sin sanción, cuando la sanción es *indispensable* y según el TJUE, *las autoridades nacionales no deben ejercitar esta facultad de apreciación de tal modo que se llegue a una situación que pueda dar lugar a abusos, lo que sería contrario al mencionado objetivo* .

**CUARTO.-** El Juzgado reitera que lo que hasta ahora ha venido diciendo el TJUE, en cuanto a que ningún proceso selectivo, se llame como se llame, puede ser concebido como una medida sancionadora que garantice el cumplimiento de los objetivos de la Directiva 1999/70, en cuanto que de estos procesos de selección no se deriva una medida sancionadora con efecto perjudicial o negativo para la administración responsable de estos abusos que la disuada de seguir actuando de la misma manera; estos procesos son aleatorios e imprevisibles y de resultado incierto, y no confieren a las víctimas de estos abusos ninguna garantía de adquirir la condición de personal fijo; y no tiene sentido aplicar procesos diseñados para acceder al empleo público, a quienes ya accedieron hace años al empleo público y tienen acreditado mérito y capacidad para desempeñar la tarea pública.

**QUINTO.-** Por último, el Juzgado, frente a las tesis de que lo que procede es una indemnización conforme a la legislación española, recuerda que el TJUE en su sentencia de 18 de junio de 2022, C-278/20, ya sentenció que el sistema indemnizatorio del sector público español no es conforme con el Derecho de la UE, en los casos de responsabilidad derivada de infracciones o inaplicaciones del Derecho comunitario, y por tanto, que este sistema indemnizatorio no garantiza el cumplimiento de los objetivos de la cláusula 5 del Acuerdo Marco, El Juzgado recuerda que así lo había dicho tanto la Sala

de lo Contencioso del Tribunal Supremo en sus sentencias de 26 de noviembre de 2018 diciendo que, *“una consecuencia que consistiera sólo en el reconocimiento de un derecho al resarcimiento de los daños y perjuicios que pudiera haber causado el abuso, no sería lo bastante disuasorio como para garantizar esta plena eficacia, por razón del quantum reducido que en buena lógica cabría fijar para la eventual indemnización”*, como la Sala de lo Social del Tribunal Supremo en su sentencia de 13 de marzo de 2019, razonando que esta indemnización *“no sólo no constituye una sanción por el uso abusivo, sino que ni siquiera posee, por sí sola, el efecto disuasivo frente a esa utilización abusiva de la contratación temporal”*

Además, el Juzgado apunta que estas indemnizaciones no tienen efecto disuasorio en el sector público, ya que, por un lado, las administraciones manejan presupuestos multimillonarios, por lo que el abono de esta indemnización no las disuade de seguir abusando de sus empleados públicos; de otra parte, estas indemnizaciones las pagan el conjunto de ciudadanos con sus impuestos y no las autoridades responsables de esta situación abusiva; y finalmente, porque a las autoridades les puede resultar más ventajoso, en términos de coste y de imagen, abonar la indemnización en lugar de que se las declare responsable de un abuso a sus trabajadores temporales, lo que puede dañar su imagen o puede perjudicar su carrera política o administrativa.

Por todo ello, el Juzgado, además de reiterar las cuestiones prejudiciales que ya había planteado en su Auto de 19 de febrero de 2025, formula al TJUE las siguientes cuestiones complementarias.

**1.-:** ¿Cuándo una autoridad nacional plantea una cuestión prejudicial al TJUE, las restantes autoridades administrativas y judiciales nacionales están obligadas a suspender los procedimientos que están tramitando si la resolución de los mismos depende de la sentencia que dicte el TJUE en el procedimiento prejudicial, aunque la normativa interna no prevea o prohíba esta suspensión?

**2.-:** En tanto que el concepto de trabajador es un concepto autónomo propio del Derecho de la UE ¿hay que entender que cuando la Directiva 1999/70 y su Acuerdo Marco, o las sentencias del TJUE dictadas en aplicación de la misma, aluden a un trabajador temporal, se están refiriendo a todos los empleados públicos, cualquiera que sea la clase, el cuerpo o la categoría en que se incluyen, sean empleados en régimen laboral, funcionarios interinos o personal sanitario estatutario temporal, de tal forma que la Directiva y las sentencias del TJUE se aplican a todo el personal temporal del sector público, aunque se dicten en relación con una clase o categoría específica de empleados públicos?

**3.-:** ¿El Derecho de la UE, en particular la Directiva 1999/70 y la Directiva 2012/29, exigen que, ante la existencia de un abuso incompatible con la cláusula 5 del Acuerdo Marco, se adopten de forma inmediata medidas para proteger al trabajador víctima del abuso, evitando una segunda victimización, o las intimidaciones o represalias de la Administración empleadora causante del abuso? O por el contrario ¿el Derecho de la UE ampara que la víctima del abuso quede en manos de la Administración empleadora responsable de este abuso, prolongando su situación temporal abusiva mediante su mantenimiento en el puesto de trabajo hasta que la Administración decida el nombramiento en su plaza de un empleado público fijo, permaneciendo así el trabajador abusado durante este tiempo en una situación de desprotección y vulnerabilidad frente al empleador, de inseguridad, penosidad, y sufrimiento psicológico, de ausencia de derechos laborales y sociales, y de precariedad personal, familiar y social?.

**4.-:** Cuándo un Estado miembro no ha traspuesto la Directiva 1999/70 y su Acuerdo Marco en el sector público a su Derecho nacional, ni articulado una medida sancionadora que garantice el cumplimiento de los objetivos de la cláusula 5 de Acuerdo marco en este sector, y la normativa reguladora de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas y las indemnizaciones que en ellas se prevén tampoco garantizan el cumplimiento de estos objetivos ¿pueden las autoridades nacionales ampararse en la inexistencia de medidas sancionadoras efectivas y proporcionadas, y de indemnizaciones adecuadas en la normativa interna, para no cumplir con su obligación de sancionar los abusos incompatibles con la cláusula 5 del Acuerdo Marco, y en consecuencia, dejar el abuso producido sin sanción alguna?

**5.-:** ¿Puede considerarse que una indemnización cumple los objetivos de la cláusula 5 del Acuerdo Marco, de prevenir y evitar los abusos en la contratación abusiva en el sector público, cuando el responsable del abuso es una Administración empleadora que, por un lado, maneja fondos y presupuestos multimillonarios, por lo que el abono de una indemnización económica a sus trabajados víctimas de un abuso, no la disuade de seguir abusando de sus empleados públicos; de otra parte, al tratarse de una Administración pública, es el conjunto de los ciudadanos quienes asumen con sus impuestos las consecuencias económicas del pago de estas indemnizaciones y no el empresario, esto es, las autoridades responsables de estos abusos; y finalmente, a estas autoridades les puede interesar más que la Administración empleadora pague la indemnización para no dañar su imagen o su carreta política?

**6.-:** ¿Una indemnización garantiza el cumplimiento de los objetivos de la cláusula 5 del Acuerdo Marco, cuando la legislación nacional exige, como presupuesto previo, que la víctima del abuso pruebe la existencia de los daños o perjuicios derivados de su nombramiento temporal abusivo, o, por el contrario, la exigencia de este requisito de prueba del daño hace prácticamente imposible o excesivamente difícil el ejercicio de sus derechos por los empleados públicos víctima de un abuso?

**7.-:** Las autoridades judiciales, una vez declarada la existencia de un abuso incompatible con la cláusula 5 del Acuerdo marco, ¿pueden obligar a la víctima a ejercitar una nueva acción para que se determine la sanción apropiada -en esta caso una indemnización ya pedida al impugnar el cese o solicitar la aplicación de la Directiva 1999/70-, en la medida que de ello se deriva para dicho trabajador abusado inconvenientes procesales en forma, en particular, de costes, de duración y de normativa de representación procesal, que pueden hacer excesivamente difícil el ejercicio de los derechos que le confiere el ordenamiento jurídico de la Unión?

Fdo; Javier Arauz