Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Décima Secção)

14 de setembro de 2016*

«Reenvio prejudicial — Política social — Diretiva 1999/70/CE — Acordo-Quadro CES, UNICE e CEEP relativo a contratos de trabalho a termo — Artigos 5.° e 8.° — Utilização de contratos de trabalho a termo sucessivos — Medidas destinadas a evitar o recurso abusivo a contratos ou a relações laborais a termo sucessivos — Sanções — Requalificação da relação laboral a termo como 'contrato de trabalho por tempo indeterminado não permanente' — Princípio da efetividade»

Nos processos apensos C-184/15 e C-197/15,

que têm por objeto dois pedidos de decisão prejudicial apresentados, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Tribunal Superior de Justiça do País Basco, Espanha), por decisões de 9 de março de 2015, que deram entrada no Tribunal de Justiça em 23 de abril de 2015 (C-184/15) e em 29 de abril de 2015 (C-197/15), nos processos

Florentina Martínez Andrés

contra

Servicio Vasco de Salud (C-184/15)

e

Juan Carlos Castrejana López

contra

Ayuntamiento de Vitoria (C-197/15),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Décima Secção),

composto por: F. Biltgen (relator), presidente de secção, E. Levits e M. Berger, juízes,

advogado-geral: Sharpston,

secretário: A. Calot Escobar,

vistas as observações apresentadas:

— em representação de F. Martínez Andrés, por J. Corchón Barrientos, abogado, e M. Ezcurra Fontán, mandatária,

* Língua do processo: espanhol.

— em representação de J. Castrejana López, por A. Gómez Barahona, abogado, e P. Basterreche Arcocha, mandatária,

— em representação do Ayuntamiento de Vitoria, por P. J. Goti González, abogado, e G. Ors Simón, mandatária,

— em representação do Governo espanhol, por L. Banciella Rodríguez-Miñón, na qualidade de agente,

— em representação da Comissão Europeia, por M. van Beek e N. Ruiz García, na qualidade de agentes,

vista a decisão tomada, ouvida a advogada-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do Acordo-Quadro relativo a contratos de trabalho a termo, celebrado em 18 de março de 1999 (a seguir «acordo-quadro»), que figura em anexo à Diretiva 1999/70/CE do Conselho, de 28 de junho de 1999, respeitante ao Acordo-quadro CES, UNICE e CEEP relativo a contratos de trabalho a termo (JO 1999, L 175, p. 43).

2 Estes pedidos foram apresentados no âmbito de litígios que opõem, por um lado, Florentina Martínez Andrés ao Servicio Vasco de Salud (Serviço de Saúde Basco, Espanha), a respeito da renovação da relação laboral a termo entre as partes e da legalidade da decisão que põe fim a essa relação, e, por outro, Juan Carlos Castrejana López ao Ayuntamiento de Vitoria (Município de Vitória, Espanha), a respeito da qualificação jurídica da relação laboral entre as partes e da legalidade da decisão que põe fim a essa relação.

Quadro jurídico

Direito da União

3 Nos termos do seu artigo 1.º, a Diretiva 1999/70 «tem como objetivo a aplicação do acordo-quadro […], celebrado […] entre as organizações interprofissionais de vocação geral (CES, UNICE e CEEP)».

4 O artigo 2.º, primeiro parágrafo, desta diretiva prevê:

«Os Estados-Membros devem pôr em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente diretiva [e devem] tomar qualquer disposição necessária para, em qualquer momento, poderem garantir os resultados impostos pela presente diretiva [...]»

5 Por força do seu artigo 1.º, o acordo-quadro tem por objeto, por um lado, melhorar a qualidade do trabalho sujeito a contrato a termo garantindo a aplicação do princípio da não discriminação e, por outro, estabelecer um quadro para evitar os abusos decorrentes da utilização de sucessivos contratos de trabalho ou relações laborais a termo.

6 O artigo 3.º do acordo-quadro, sob a epígrafe «Definições», prevê:

«1. Para efeitos do presente acordo, entende-se por 'trabalhador contratado a termo' o trabalhador titular de um contrato de trabalho ou de uma relação laboral concluído diretamente entre um empregador e um trabalhador cuja finalidade seja determinada por condições objetivas, tais como a definição de uma data concreta, de uma tarefa específica ou de um certo acontecimento.

[…]»

7 O artigo 5.º do acordo-quadro, sob a epígrafe «Disposições para evitar os abusos», tem a seguinte redação:

«1. Para evitar os abusos decorrentes da conclusão de sucessivos contratos de trabalho ou relações laborais a termo e sempre que não existam medidas legais equivalentes para a sua prevenção, os Estados-Membros, após consulta dos parceiros sociais e de acordo com a lei, acordos coletivos ou práticas nacionais, e/ou os parceiros sociais deverão introduzir, de forma a que se tenham em conta as necessidades de setores e/ou categorias de trabalhadores específicos, uma ou várias das seguintes medidas:
   a) Razões objetivas que justifiquem a renovação dos supramencionados contratos ou relações laborais;
   b) Duração máxima total dos sucessivos contratos de trabalho ou relações laborais a termo;
   c) Número máximo de renovações dos contratos ou relações laborais a termo.

2. Os Estados-Membros, após consulta dos parceiros sociais, e/ou os parceiros sociais, deverão, sempre que tal seja necessário, definir em que condições os contratos de trabalho ou relações de trabalho a termo deverão ser considerados:
   a) Como sucessivos;
   b) Como celebrados por tempo indeterminado.»

8 Em conformidade com o disposto no artigo 8.º, n.º 5, do acordo-quadro, «[a] prevenção, assim como a resolução dos litígios e queixas que decorram da aplicação do presente acordo, deverá efetuar-se em: conformidade com a legislação, convenções coletivas e práticas nacionais».

Direito espanhol

9 O artigo 89.º da Ley 7/1985 Reguladora de las Bases de Régimen local (Lei n.º 7/1985 relativa às Bases do Poder Local), de 2 de abril de 1985 (BOE n.º 80, de 3 de abril de 1985), que define os diferentes tipos de pessoal que compõem as entidades locais, tem a seguinte redação:

«O pessoal ao serviço das entidades locais é composto por funcionários titulares, pessoas com contrato de trabalho e pessoal auxiliar, que ocupa postos de confiança ou aconselhamento especializado.»

10 Em conformidade com o disposto no artigo 15.º, n.º 1, do texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1995 (Texto Consolidado da Lei do Estatuto dos Trabalhadores, aprovado pelo Real Decreto Legislativo n.º 1/1995), de 24 de março de 1995 (BOE n.º 75, de 29 de março de 1995, p. 9654), na versão aplicável à data dos factos nos processos principais (a seguir «Estatuto dos Trabalhadores»), o contrato de trabalho pode ser celebrado com duração indeterminada ou a termo. Podem celebrar-se contratos a termo nos seguintes casos:

«a) quando o trabalhador é contratado para a realização de uma tarefa determinada, autónoma e separável da atividade da empresa, cuja execução, ainda que limitada no tempo, é em princípio de duração incerta. […]

b) quando as circunstâncias do mercado, uma acumulação de trabalho ou um excesso de encomendas o exigem, mesmo no âmbito da atividade normal da empresa. […]

c) em caso de substituição de trabalhadores que tenham direito à manutenção do seu posto de trabalho, desde que o contrato de trabalho especifique o nome do trabalhador substituído e o motivo da substituição».

11 Nos termos do artigo 15.º, n.º 3, do Estatuto dos Trabalhadores, «os contratos a termo celebrados em violação da lei presumem-se celebrados por tempo indeterminado».

12 Nos termos do artigo 15.º, n.º 5, do Estatuto dos Trabalhadores, os trabalhadores que no período de 30 meses tenham sido contratados durante um período superior a 24 meses, com ou sem interrupção, para ocupar um posto de trabalho idêntico ou diferente na mesma empresa ou no mesmo grupo de empresas, tendo celebrado pelo menos dois contratos temporários, segundo modalidades de contrato de trabalho a termo idênticas ou diferentes, adquirem o estatuto de trabalhadores permanentes.

13 A 15.ª disposição adicional do Estatuto dos Trabalhadores tem a seguinte redação:

«O disposto no artigo 15.º, n.º 1, alínea a), em matéria de duração máxima do contrato para uma função ou um serviço determinado, e do artigo 15.º, n.º 5, relativo aos limites aos contratos sucessivos, da presente lei, produz efeitos no âmbito das administrações públicas e nos organismos públicos vinculados ou dependentes, sem prejuízo da aplicação dos princípios constitucionais da igualdade, do mérito e da capacidade de acesso ao emprego público, e não constituem um obstáculo à obrigação de proceder ao provimento dos postos de trabalho em questão através dos procedimentos ordinários, em conformidade com as disposições previstas na legislação aplicável.

Em aplicação destas disposições, o trabalhador mantém o posto que ocupava até que se proceda ao seu provimento por aplicação dos processos anteriormente referidos, momento em que se produzirá a extinção da relação laboral, salvo se o referido trabalhador aceder ao emprego público, tendo sido bem-sucedido no processo de seleção em causa.

[…]»

14 O artigo 9.º da Ley estatal 55/2003 do Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud (Lei n.º 55/2003, relativa ao estatuto-quadro do pessoal estatutário dos serviços de saúde), de 16 de dezembro de 2003 (BOE n.º 301, de 17 de dezembro de 2003, p. 44742), prevê:

«1. Por motivos de necessidade, de urgência ou para o desenvolvimento de programas de natureza temporária, conjuntural ou extraordinária, os serviços de saúde poderão nomear pessoal estatutário temporário.

As nomeações de pessoal estatutário temporário poderão ser interinas, de caráter eventual ou de substituição.

2. A nomeação a título interino destina-se a prover um lugar vago nos estabelecimentos ou serviços de saúde, quando for necessário assegurar as respetivas funções.

A cessação de funções do pessoal estatuário interino ocorre quando, mediante um processo legal ou regulamentar, seja incorporado pessoal estatutário permanente no posto de trabalho ocupado, bem como quando o referido posto é extinto.

3. Proceder-se-á à nomeação a título eventual nos seguintes casos:

a) Quando se trate da prestação de serviços específicos de natureza temporária, conjuntural ou extraordinária;

b) Quando seja necessário para garantir o funcionamento permanente e contínuo dos estabelecimentos de cuidados de saúde;

c) Para a prestação de serviços complementares de uma redução do período normal de trabalho.

A cessação das funções do pessoal estatutário eventual ocorre quando se verifique a causa ou decorra o prazo expressamente previstos na respetiva nomeação, bem como quando são extintas as funções que à época a justificaram.

[…]

4. Proceder-se-á à nomeação de substituição quando seja necessário assegurar as funções de pessoal permanente ou temporário, nos períodos de férias, licenças e outras ausências de caráter temporário que impliquem a manutenção do lugar.

A nomeação de pessoal estatutário de substituição cessa com a reintegração da pessoa substituída bem como quando esta última perde o seu direito à reintegração no mesmo posto ou função.»

Factos dos litígios nos processos principais e questões prejudiciais

Processo C-184/15

15 Em 2 de fevereiro de 2010, F. Martínez Andrés foi nomeada «assistente administrativa» como membro do pessoal estatutário temporário eventual, com vista a prestar serviços de natureza temporária, conjuntural ou extraordinária. Esta nomeação foi objeto de treze prorrogações consecutivas, sem que nenhuma dessas prorrogações contivesse uma fundamentação específica para além de uma menção genérica «por necessidades de serviço». A nomeação de F. Martínez Andrés cessou em 1 de outubro de 2012.

16 Foi negado provimento ao recurso interposto por F. Martínez Andrés por decisão de 30 de julho de 2013 do Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 6 de Bilbao (Tribunal Administrativo n.º 6 de Bilbao, Espanha).

17 F. Martínez Andrés interpôs recurso dessa decisão no Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Tribunal Superior de Justiça do País Basco, Espanha) alegando que o artigo 9.º, n.º 3, do estatuto-quadro do pessoal estatutário dos serviços de saúde tinha sido violado, uma vez que as três hipóteses aí previstas não se podem fundir numa única categoria global para fundamentar a existência de uma relação laboral a termo.

Processo C-197/15

18 Em 1 de dezembro de 1993, J. C. Castrejana López celebrou um contrato de trabalho a termo com o Ayuntamiento de Vitoria para a prestação de serviços como arquiteto. Esse contrato cessou em 30 de novembro de 1994.

19 Em 1 de dezembro de 1995, as partes celebraram um novo contrato de trabalho a termo, também para a prestação de serviços como arquiteto, mas tendo desta vez por objeto a implementação de uma convenção relativa a um programa de planeamento urbano, assinada em 22 de novembro de 1995 entre o Ayuntamiento de Vitoria e o Instituto Foral de Bienestar Social (Instituto Regional do Bem-estar Social), para remover as barreiras urbanísticas e arquitetónicas e tornar acessível o ambiente urbano às pessoas com mobilidade reduzida.

20 Por decisão de 22 de janeiro de 1998, o conselheiro comunal delegado para a função pública alterou o estatuto jurídico de J. C. Castrejana López, nomeando-o agente comunal não titular para a implementação da referida convenção, prevendo-se o termo dessa relação laboral na data de conclusão do referido programa de planeamento urbano.

21 Em 10 de novembro de 1998, o conselheiro delegado para a função pública tomou uma nova decisão que pôs termo à referida relação de trabalho, com efeitos a 31 de dezembro de 1998, devido à conclusão daquele programa de planeamento urbano.

22 Contudo, em 11 de janeiro de 1999, o conselheiro delegado para a função pública revogou a decisão de 10 de novembro de 1998, tendo o programa de planeamento urbano em questão sido prorrogado. A relação laboral que ligava J. C. Castrejana López ao Ayuntamiento de Vitoria rompeu-se em definitivo por decisão de 10 de dezembro de 2012, com efeitos a 31 de dezembro de 2012, dado que o programa havia sido totalmente executado e que o contexto atual de crise impunha a redução de despesas das administrações públicas.

23 Foi negado provimento ao recurso interposto por J. C. Castrejana López por decisão de 23 de setembro de 2013 do Juzgado n.º 1 de lo Contencioso-Administrativo de Vitoria-Gasteiz (Tribunal Administrativo n.º 1 de Vitoria-Gasteiz, Espanha).

24 J. C. Castrejana López interpôs recurso dessa decisão no Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Tribunal Superior de Justiça do País Basco) alegando, designadamente, que o órgão jurisdicional de primeira instância não se tinha pronunciado sobre a natureza privada ou pública da relação laboral que o ligava ao Ayuntamiento de Vitoria.

25 Nos dois processos de reenvio prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio observa, em primeiro lugar, que os recorrentes nos processos principais estão abrangidos pelo âmbito de aplicação da Diretiva 1999/70.

26 Considera, em seguida, que nos dois processos, houve uma utilização abusiva de contratos a termo. Com efeito, no que respeita a F. Martínez Andrés, a fundamentação indicada na nomeação inicial e nas prorrogações sucessivas não correspondia aos requisitos legais exigidos para garantir que os contratos temporários não sejam utilizados de modo abusivo. Na falta de indicação expressa das prestações que as diferentes prorrogações se destinavam a cobrir, o órgão jurisdicional de reenvio considera estar impossibilitado de verificar se as prorrogações foram efetivamente utilizadas para satisfazer necessidades temporárias ou permanentes e duradouras da Administração. No que respeita a J. C. Castrejana López, o órgão jurisdicional de reenvio sublinha, por um lado, que o objeto da nomeação temporária com vista à realização de um programa de planeamento se prolongou por um longo período de tempo, entre 1995 a 2012, e, por outro, que as relações contratuais se estenderam mesmo para além da conclusão do referido projeto.

27 Por último, o órgão jurisdicional de reenvio acrescenta que a Secção Social do Tribunal Supremo (Supremo Tribunal, Espanha) consagrou o conceito de «trabalhadores por tempo indeterminado não permanentes» para os casos de contratos temporários celebrados em violação da lei pelas administrações públicas, implicando a duração indeterminada do contrato que o mesmo não está sujeito a um prazo. Contudo, dado que um tal trabalhador só pode adquirir um posto permanente depois de ter sido bem sucedido os procedimentos de seleção, em conformidade com as disposições

legais aplicáveis à seleção do pessoal permanente no âmbito das administrações públicas, existiria, por conseguinte, um motivo lícito de cessação do contrato de trabalho não permanente quando o procedimento de seleção ou de extinção do referido posto tenha decorrido em termos regulares. Contudo, uma vez que a Secção Administrativa do Tribunal Supremo (Supremo Tribunal) só se pronuncia no âmbito de litígios que envolvem funcionários públicos titulares, não existe uma jurisprudência uniforme a respeito do pessoal estatutário temporário. Com efeito, embora alguns órgãos jurisdicionais neguem, em termos gerais, a possibilidade de equiparar o pessoal estatutário temporário, e mesmo os agentes não titulares, aos trabalhadores por tempo indeterminado não permanentes, existem outras hipóteses em que os efeitos da resolução de uma tal relação de trabalho temporária puderam ser equiparados aos da resolução de um contrato por tempo indeterminado não permanente, designadamente no que respeita à obrigação de reintegração.

28 Por conseguinte, o órgão jurisdicional de reenvio suscita a questão da conformidade de uma legislação nacional, e mesmo de uma prática dos tribunais nacionais, com os requisitos previstos pela Diretiva 1999/70, que não reconhece ao pessoal estatutário temporário auxiliar nem aos agentes não titulares o direito à manutenção da relação laboral, quando reconhece esse direito aos trabalhadores por tempo indeterminado não permanentes.

29 O órgão jurisdicional de reenvio sublinha que a situação de J. C. Castrejana López é particularmente chocante, uma vez que se a sua relação contratual inicial com o Ayuntamiento de Vitoria se tivesse mantido, teria beneficiado de disposições de proteção relativas à cessação de uma relação laboral, direito que lhe foi contudo negado, tanto pela legislação nacional como pela jurisprudência relativa à referida legislação, devido à sua qualidade de agente não titular.

30 O órgão jurisdicional de reenvio pergunta também se, à luz do princípio da equivalência, os serviços prestados por estas diferentes categorias de pessoal são equiparáveis para efeitos de interpretação do artigo 5.º, n.º 1, do acordo-quadro ou se a existência de diferenças entre elas, como a natureza contratual da relação num caso e a natureza estatutária no outro, ou princípios como o poder da Administração de se auto-organizar, permitem considerar que não se trata de situações similares e que por conseguinte justificam uma diferença quanto aos efeitos decorrentes da existência de uma utilização irregular dos contratos a termo pela Administração.

31 Além disso, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se, em virtude do princípio da efetividade, a sanção adequada deve ser determinada no âmbito do presente processo ou se esse princípio não se opõe a que se remetam as partes para um novo processo administrativo.

32 Nestas condições, o Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Tribunal Superior de Justiça do País Basco) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais, referindo-se a terceira questão apenas ao processo C-197/15:

«1) Deve o artigo 5.º, n.º 1 do Acordo-quadro CES, UNICE e CEEP, relativo a contratos de trabalho a termo, ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional que, numa situação de recurso abusivo a contratos de trabalho a termo, não reconhece geralmente, [ao pessoal estatutário temporário eventual] [processo C-184/15] [aos agentes não titulares] [processo C-197/15] e contrariamente ao que acontece, numa situação idêntica, com os trabalhadores [contratados pela] Administração, o direito à manutenção do vínculo como trabalhadores não permanentes com contrato por tempo indeterminado, ou seja, com direito de ocupar o lugar ocupado temporariamente até o mesmo ser provido ou extinto nos termos dos procedimentos legalmente previstos?

2) Em caso de resposta negativa à questão anterior, deve o princípio da equivalência ser interpretado no sentido de que o órgão jurisdicional nacional pode considerar que as duas situações, a do trabalhador contratado a termo pela Administração e [pessoal estatutário temporário eventual] [processo C-184/15] do agente não titular [processo C-197/15], são semelhantes quando se verifica

um recurso abusivo a contratos de trabalho a termo ou, pelo contrário, independentemente da identidade da entidade empregadora, da identidade ou da semelhança dos serviços prestados e do caráter determinado da duração do contrato de trabalho, o órgão jurisdicional nacional deve considerar outros elementos ao apreciar a semelhança, designadamente a natureza específica da relação laboral ou estatutária do funcionário ou o poder da Administração para se auto-organizar, que justifiquem um tratamento diferenciado de ambas as situações?

3) Em caso de resposta negativa às questões anteriores, deve o princípio da efetividade ser interpretado no sentido de que a sanção aplicável deve ser discutida e declarada no âmbito do mesmo processo em que se constata a existência de um recurso abusivo a contratos de trabalho a termo, através do correspondente incidente no qual as partes têm oportunidade de requerer, alegar e provar o que considerem oportuno para esse efeito ou, pelo contrário, é compatível com a remissão do lesado, para o mesmo efeito, para um novo processo administrativo e, se for caso disso, judicial?»

33 Por decisão do presidente do Tribunal de Justiça de 4 de junho de 2015, os processos C-184/15 e C-197/15 foram apensados para efeitos da fase oral e do acórdão.

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira e segunda questões

34 Com a primeira e segunda questões, que devem ser apreciadas conjuntamente, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 5.º, n.º 1, do acordo-quadro deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal seja aplicada pelos órgãos jurisdicionais nacionais do Estado-Membro em causa de modo que, em caso de utilização abusiva de contratos de trabalho a termo sucessivos, às pessoas contratadas pela Administração mediante um contrato de trabalho sujeito às regras do direito do trabalho se concede um direito à manutenção da relação laboral, mas esse direito não é reconhecido, em termos gerais, ao pessoal contratado por essa Administração nos termos do direito administrativo.

35 Antes de mais, há que recordar que o artigo 5.º do acordo-quadro, que tem por objetivo implementar um dos seus objetivos, a saber o de enquadrar o recurso sucessivo aos contratos ou às relações laborais a termo, impõe aos Estados-Membros, no seu n.º 1, a adoção efetiva e obrigatória de pelo menos uma das medidas que enumera, se os seus direitos internos não contiverem medidas legais equivalentes. As medidas assim enumeradas no n.º 1, alíneas a) a c), do referido artigo, no total de três, referem-se, respetivamente, a razões objetivas que justificam a renovação desses contratos ou relações laborais, à duração máxima total desses contratos de trabalho ou relações laborais sucessivas e ao número de renovações dos mesmos (v., neste sentido, designadamente, acórdãos de 23 de abril de 2009, Angelidaki e o., C-378/07 a C-380/07, EU:C:2009:250, n.ºs 73 e 74; de 3 de julho de 2014, Fiamingo e o., C-362/13, C-363/13 e C-407/13, EU:C:2014:2044, n.ºs 54 e 56; e de 26 de novembro de 2014, Mascolo e o., C-22/13, C-61/13, C-63/13 e C-418/13, EU:C:2014:2401, n.ºs 72 a 74).

36 Embora o direito da União preveja assim a obrigação de os Estados-Membros adotarem medidas preventivas, não enuncia sanções específicas para a hipótese em que tais abusos se tenham já verificado. Em tal caso, compete às autoridades nacionais adotar medidas que devem revestir um caráter não só proporcional mas também suficientemente eficaz e dissuasivo para garantirem a plena eficácia das normas adotadas em aplicação do acordo-quadro (v., neste sentido, acórdãos de 4 de julho de 2006, Adeneler e o., C-212/04, EU:C:2006:443, n.º 94; de 7 de setembro de 2006, Marrosu e Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, n.º 51; de 7 de setembro de 2006, Vassallo, C-180/04, EU:C:2006:518, n.º 36;

de 3 de julho de 2014, Fiamingo e o., C-362/13, C-363/13 e C-407/13, EU:C:2014:2044, n.º 62; e do despacho de 11 de dezembro de 2014, León Medialdea, C-86/14, não publicado, EU:C:2014:2447, n.º 44).

37 Na falta de regulamentação da União na matéria, as modalidades de execução dessas normas que sejam da competência da ordem jurídica interna dos Estados-Membros, por força do princípio da autonomia processual destes últimos, essas modalidades não devem, no entanto, ser menos favoráveis do que as que são aplicáveis a situações semelhantes de natureza interna (princípio da equivalência) nem tornar impossível, na prática, ou excessivamente difícil o exercício dos direito conferidos pela ordem jurídica da União (princípio da efetividade) (acórdãos de 4 de julho de 2006, Adeneler e o., C-212/04, EU:C:2006:443, n.º 95; de 7 de setembro de 2006, Vassallo, C-180/04, EU:C:2006:518, n.º 37; de 3 de julho de 2014, Fiamingo e o., C-362/13, C-363/13 e C-407/13, EU:C:2014:2044, n.º 63; e despacho de 11 de dezembro de 2014, León Medialdea, C-86/14, não publicado, EU:C:2014:2447, n.º 45).

38 Daqui decorre que quando se tenha verificado um recurso abusivo a contratos de trabalho a termo sucessivos, deve poder ser aplicada uma medida que apresente garantias efetivas e equivalentes de proteção dos trabalhadores, para sancionar devidamente esse abuso e eliminar as consequências da violação do direito da União. Com efeito, nos próprios termos do artigo 2.º, primeiro parágrafo, da Diretiva 1999/70, os Estados-Membros devem «[pôr] em prática as disposições […] necessárias [...] para, em qualquer momento, poderem garantir os resultados impostos [por esta] diretiva» (v. acórdãos de 4 de julho de 2006, Adeneler e o., C-212/04, EU:C:2006:443, n.º 102; de 7 de setembro de 2006, Vassallo, C-180/04, EU:C:2006:518, n.º 38, e de 3 de julho de 2014, Fiamingo e o., C-362/13, C-363/13 e C-407/13, EU:C:2014:2044, n.º 64).

39 A este respeito, há que precisar que o artigo 5.º do acordo-quadro não estabelece uma obrigação geral para os Estados-Membros de prever a conversão dos contratos de trabalho a termo em contratos por tempo indeterminado. Com efeito, o artigo 5.º, n.º 2, do acordo-quadro deixa, em princípio, aos Estados-Membros a incumbência de determinar quais as condições em que os contratos ou as relações laborais a termo são considerados celebrados por tempo indeterminado. Daqui decorre que o acordo-quadro não prescreve as condições nas quais se pode recorrer aos contratos a termo (v., neste sentido, acórdãos de 4 de julho de 2006, Adeneler e o., C-212/04, EU:C:2006:443, n.º 91; de 7 de setembro de 2006, Marrosu et Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, n.º 47; de 23 de abril de 2009, Angelidaki e o., C-378/07 a C-380/07, EU:C:2009:250, n.ºs 145 e 183; de 3 de julho de 2014, Fiamingo e o., C-362/13, C-363/13 e C-407/13, EU:C:2014:2044, n.º 65; e despacho de 11 de dezembro de 2014, León Medialdea, C-86/14, não publicado, EU:C:2014:2447, n.º 47).

40 Do exposto decorre que o artigo 5.º do acordo-quadro não se opõe, em si mesmo, a que um Estado-Membro preveja consequências diferentes para o abuso decorrente da utilização de contratos ou relações de trabalho a termo sucessivos, consoante esses contratos ou relações de trabalho tenham sido celebrados com uma entidade patronal privada ou com uma entidade patronal pública (acórdãos de 7 de setembro de 2006, Marrosu et Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, n.º 48, e de 7 de setembro de 2006, Vassallo, C-180/04, EU:C:2006:518, n.º 33).

41 Contudo, para que uma regulamentação que proíbe de modo absoluto, no setor público, a conversão em contrato sem termo de contratos de trabalho a termo sucessivos possa ser considerada conforme ao acordo-quadro, a ordem jurídica interna do Estado-Membro em causa deve conter, para o referido setor, uma outra medida efetiva para evitar e, sendo caso disso, sancionar a utilização abusiva de contratos a termo sucessivos (acórdãos de 4 de julho de 2006, Adeneler e o., C-212/04, EU:C:2006:443, n.º 105; de 7 de setembro de 2006, Marrosu et Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, n.º 49; de 7 de setembro de 2006, Vassallo, C-180/04, EU:C:2006:518, n.º 34; e de 23 de abril de 2009, Angelidaki e o., C-378/07 a C-380/07, EU:C:2009:250, n.ºs 161 e 184).

42 Além disso, há que recordar que não compete ao Tribunal de Justiça pronunciar-se sobre a interpretação de disposições de direito interno, incumbindo essa missão aos órgãos jurisdicionais nacionais competentes, os quais devem determinar se as exigências previstas no artigo 5.º do acordo-quadro se encontram satisfeitas pelas disposições da regulamentação nacional aplicável (acórdãos de 7 de setembro de 2006, Vassallo, C-180/04, EU:C:2006:518, n.º 39, de 3 de julho de 2014, Fiamingo e o., C-362/13, C-363/13 e C-407/13, EU:C:2014:2044, n.º 66; e despacho de 11 de dezembro de 2014, León Medialdea, C-86/14, não publicado, EU:C:2014:2447, n.º 48).

43 Compete, pois, ao órgão jurisdicional de reenvio apreciar em que medida as condições de aplicação e a execução efetiva das disposições relevantes do direito interno fazem com que estas constituam uma medida adequada para evitar e, se for caso disso, sancionar a utilização abusiva de contratos ou relações laborais a termo sucessivos (acórdãos de 7 de setembro de 2006, Marrosu et Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, n.º 56; de 7 de setembro de 2006, Vassallo, C-180/04, EU:C:2006:518, n.º 41; de 3 de julho de 2014, Fiamingo e o., C-362/13, C-363/13 e C-407/13, EU:C:2014:2044, n.º 67 e jurisprudência referida; e despacho de 11 de dezembro de 2014, León Medialdea, C-86/14, não publicado, EU:C:2014:2447, n.º 49).

44 Contudo, o Tribunal de Justiça, decidindo a título prejudicial, pode fornecer esclarecimentos que permitam orientar o referido órgão jurisdicional na sua apreciação (acórdãos de 3 de julho de 2014, Fiamingo e o., C-362/13, C-363/13 e C-407/13, EU:C:2014:2044, n.º 68 e jurisprudência referida, e de 26 de novembro de 2014, Mascolo e o., C-22/13, C-61/13, C-63/13 e C-418/13, EU:C:2014:2401, n.º 83).

45 No caso em apreço, na medida em que o órgão jurisdicional de reenvio já verificou o caráter abusivo, na aceção do acordo-quadro, do recurso aos contratos a termo sucessivos nos dois processos principais, terá de se pronunciar apenas sobre o caráter adequado e suficientemente eficaz das medidas previstas no direito nacional para sancionar os abusos verificados.

46 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio considera que existe uma medida eficaz contra o abuso decorrente da utilização de contratos ou de relações de trabalho a termo sucessivos no que se refere aos trabalhadores sujeitos às regras do direito do trabalho comum, na medida em que a jurisprudência do Tribunal Supremo consagrou o conceito de «trabalhador por tempo indeterminado não permanente», com todas as consequências que daí decorrem em direito nacional e, designadamente, o direito do trabalhador à manutenção do posto de trabalho.

47 Em contrapartida, uma vez que este conceito não é aplicável ao pessoal contratado pelas administrações públicas em virtude das disposições de direito administrativo, não existe nenhuma medida eficaz para evitar e, se for caso disso, sancionar a utilização abusiva dos contratos de trabalho a termo sucessivos no que se refere a esse pessoal.

48 Em conformidade com a jurisprudência recordada nos n.ºs 40 e 41 do presente acórdão, o artigo 5.º do acordo-quadro não se opõe, em princípio, a que se reserve uma consequência diferente à verificação de um abuso no recurso a contratos ou a relações laborais a termo sucessivas consoante o setor ou a categoria em que se enquadra o pessoal em causa, desde que a ordem jurídica do Estado-Membro em causa preveja, para esse setor ou para essa categoria de pessoal, outra medida efetiva para evitar e sancionar os abusos.

49 Consequentemente, se o órgão jurisdicional de reenvio verificar que não existe, no direito espanhol, qualquer outra medida efetiva para evitar e sancionar os abusos quanto ao pessoal contratado pelas administrações nos termos do direito administrativo, uma tal situação seria suscetível de prejudicar o objetivo e o efeito útil do acordo-quadro.

50 Em conformidade com jurisprudência constante, a obrigação, decorrente de uma diretiva, de os Estados-Membros atingirem o resultado nela previsto, bem como o seu dever, resultante do artigo 4.º TUE, de tomarem todas as medidas gerais ou especiais capazes de assegurar o cumprimento dessa obrigação impõem-se a todas as autoridades desses Estados-Membros, incluindo, no âmbito das suas competências, as autoridades jurisdicionais (v., nomeadamente, acórdão de 23 de abril de 2009, Angelidaki e o., C-378/07 a C-380/07, EU:C:2009:250, n.º 106 e jurisprudência referida).

51 Por conseguinte, compete às autoridades jurisdicionais do Estado-Membro em causa assegurar o respeito pelo artigo 5.º, n.º 1, do acordo-quadro, garantindo que os trabalhadores que tenham sofrido um abuso resultante da utilização de contratos de trabalho a termo sucessivos não sejam dissuadidos, na esperança de continuarem a ser contratados no setor público, de fazer valer junto das autoridades nacionais, incluindo jurisdicionais, os direitos que decorrem da implementação pela regulamentação nacional de todas as medidas preventivas previstas no artigo 5.º, n.º 1, do acordo-quadro (acórdão de 23 de abril de 2009, Angelidaki e o., C-378/07 a C-380/07, EU:C:2009:250, n.º 165).

52 Mais especificamente, o órgão jurisdicional deve assegurar-se de que todos os trabalhadores contratados «a termo» na aceção do artigo 3.º, n.º 1, do acordo-quadro possam ver aplicadas à sua entidade patronal as sanções previstas na regulamentação nacional quando tenham sofrido um abuso decorrente da utilização de contratos sucessivos, e isto, seja qual for a qualificação do seu contrato em direito interno (acórdão de 23 de abril de 2009, Angelidaki e o., C-378/07 a C-380/07, EU:C:2009:250, n.º 166).

53 Na medida em que, nos processos principais, a respeito do pessoal contratado pelas administrações nos termos do direito administrativo, não existe qualquer outra medida equivalente e eficaz de proteção, a equiparação deste pessoal a termo aos «trabalhadores contratados por tempo indeterminado não permanentes», em conformidade com a jurisprudência nacional existente, poderia assim constituir uma medida apta a sancionar as utilizações abusivas de contratos de trabalho a termo e a eliminar as consequências da violação das disposições do acordo-quadro.

54 Atendendo a todas as considerações precedentes, há que responder à primeira e à segunda questão submetidas que o artigo 5.º, n.º 1, do acordo-quadro deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que uma regulamentação nacional como a que está em causa nos processos principais seja aplicada pelos órgãos jurisdicionais nacionais do Estado-Membro em questão de modo que, em caso de utilização abusiva de contratos de trabalho a termo sucessivos, seja concedido às pessoas contratadas pela Administração mediante um contrato de trabalho sujeito às regras do direito do trabalho um direito à manutenção da relação de trabalho, não sendo esse direito reconhecido, em termos gerais, ao pessoal contratado por essa Administração nos termos do direito administrativo, a menos que exista uma outra medida eficaz na ordem jurídica nacional para sancionar abusos a respeito desse pessoal, o que incumbe ao órgão jurisdicional nacional verificar.

Quanto à terceira questão

55 Com a sua terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se as disposições do acordo-quadro, lidas em conjugação com o princípio da efetividade, devem ser interpretadas no sentido de que se opõem a regras processuais nacionais que obrigam o trabalhador a termo a intentar uma nova ação com vista à determinação da sanção apropriada quando se tenha declarado a existência de um recurso abusivo a contratos a termo sucessivos em vez de poder reclamar a reparação do dano sofrido mediante um incidente processual no processo em que se declara o referido abuso.

56 Há que recordar que, nos termos do artigo 8.º, n.º 5, do acordo-quadro, a prevenção e a regulamentação dos litígios e das queixas resultantes da aplicação do referido acordo são tratadas em conformidade com a legislação, com as convenções coletivas e as práticas nacionais (acórdãos de 15 de abril de 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, n.º 39, e de 23 de abril de 2009, Angelidaki

e o., C-378/07 a C-380/07, EU:C:2009:250, n.º 172; e despachos de 12 de junho de 2008, Vassilakis e o., C-364/07, não publicado, EU:C:2008:346, n.º 140, e de 24 de abril de 2009, Koukou, C-519/08, não publicado, EU:C:2009:269, n.º 95).

57 Na falta de regulamentação da União na matéria, cabe à ordem jurídica interna de cada Estado-Membro designar os órgãos jurisdicionais competentes e definir as modalidades processuais das ações judiciais destinadas a garantir a salvaguarda dos direitos conferidos aos cidadãos pelo direito da União (acórdãos de 15 de abril de 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, n.º 44, e de 8 de setembro de 2011, Rosado Santana, C-177/10, EU:C:2011:557, n.º 87; e despachos de 12 de junho de 2008, Vassilakis e o., C-364/07, não publicado, EU:C:2008:346, n.º 141, e de 24 de abril de 2009, Koukou, C-519/08, não publicado, EU:C:2009:269, n.º 96).

58 Como resulta do n.º 37 do presente acórdão, incumbe às autoridades nacionais tomar as medidas adequadas para garantir a plena eficácia das normas adotadas em aplicação do acordo-quadro. As modalidades de implementação dessas normas devem ser conformes aos princípios da equivalência e da efetividade (acórdão de 23 de abril de 2009, Angelidaki e o., C-378/07 a C-380/07, EU:C:2009:250, n.º 174; e despachos de 12 de junho de 2008, Vassilakis e o., C-364/07, não publicado, EU:C:2008:346, n.º 142, e de 24 de abril de 2009, Koukou, C-519/08, não publicado, EU:C:2009:269, n.º 97)

59 Estas exigências de equivalência e de efetividade, que exprimem a obrigação geral que impende sobre os Estados-Membros de assegurar a proteção jurisdicional dos direitos conferidos aos cidadãos pelo direito da União, aplicam-se igualmente no que respeita à designação dos órgãos jurisdicionais competentes para conhecer de ações baseadas nesse direito. Com efeito, a inobservância destas exigências a esse nível é, tal como a sua inobservância ao nível da definição das modalidades processuais, de natureza a prejudicar o princípio da proteção jurisdicional efetiva (acórdão de 15 de abril de 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, n.os 47 e 48, e despacho de 24 de abril de 2009, Koukou, C-519/08, não publicado, EU:C:2009:269, n.º 98).

60 Contudo, incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio, e não ao Tribunal de Justiça, verificar se o Estado-Membro em causa tomou todas as medidas necessárias que lhe permitam garantir o direito a uma proteção jurisdicional efetiva no respeito dos princípios da efetividade e da equivalência (v., neste sentido, nomeadamente, acórdãos de 15 de abril de 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, n.os 43 a 55, e de 23 de abril de 2009, Angelidaki e o., C-378/07 a C-380/07, EU:C:2009:250, n.º 176; e despachos de 12 de junho de 2008, Vassilakis e o., C-364/07, não publicado, EU:C:2008:346, n.º 149, e de 24 de abril de 2009, Koukou, C-519/08, não publicado, EU:C:2009:269, n.º 101).

61 No que se refere mais especificamente ao princípio da efetividade, há que recordar que a disposição processual nacional em causa deve ser analisada tendo em consideração a sua posição no conjunto do processo, do desenrolar do processo e das suas particularidades nas diversas instâncias nacionais. Nesta perspetiva, há que tomar em consideração, se for caso disso, os princípios que estão na base do sistema jurisdicional nacional, como a proteção dos direitos de defesa, o princípio da segurança jurídica e a correta tramitação do processo (v., neste sentido, acórdão de 8 de setembro de 2011, Rosado Santana, C-177/10, EU:C:2011:557, n.º 92).

62 No caso em apreço, afigura-se que o órgão jurisdicional nacional chamado a pronunciar-se sobre o litígio relativo ao recurso abusivo a contratos a termo sucessivos não estava em condições, nos termos das disposições processuais nacionais aplicáveis, de decidir sobre um eventual pedido de reparação dos danos sofridos pelo trabalhador em questão.

63 Ora, apesar de o Tribunal de Justiça já ter decidido que uma legislação nacional que prevê que uma autoridade administrativa independente é competente para eventualmente requalificar contratos de trabalho a termo como contratos por tempo indeterminado parece, à primeira vista, satisfazer essas exigências (acórdão de 23 de abril de 2009, Angelidaki e o., C-378/07 a C-380/07, EU:C:2009:250, n.º 175, e despacho de 12 de junho de 2008, Vassilakis e o., C-364/07, não publicado, EU:C:2008:346,

n.º 144), também é verdade que a obrigação que incumbe ao trabalhador a termo de intentar uma nova ação, se for caso disso num órgão jurisdicional diferente, com vista à determinação da sanção apropriada quando uma autoridade judicial tenha declarado a existência de um recurso abusivo a contratos a termo sucessivos, não se revela conforme ao princípio da efetividade na medida em que daí resultam necessariamente inconvenientes processuais para esse trabalhador, designadamente, em termos de custos, de duração e de regras de representação.

64 Por conseguinte, há que responder à terceira questão submetida que as disposições do acordo-quadro, lidas em conjugação com o princípio da efetividade, devem ser interpretadas no sentido de que se opõem a regras processuais nacionais que obrigam o trabalhador a termo a intentar uma nova ação com vista à determinação da sanção adequada quando uma autoridade judicial tenha declarado a existência de um recurso abusivo a contratos a termo sucessivos, na medida em que daí resultam inconvenientes processuais para esse trabalhador, designadamente, em termos de custos, de duração e de regras de representação, suscetíveis de tornar excessivamente difícil o exercício dos direitos que lhe são conferidos pelo ordenamento jurídico da União.

Quanto às despesas

65 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Décima Secção) declara:

1) **O artigo 5.º, n.º 1, do Acordo-Quadro relativo a contratos de trabalho a termo, celebrado em 18 de março de 1999, que figura em anexo à Diretiva 1999/70/CE do Conselho, de 28 de junho de 1999, respeitante ao Acordo-Quadro CES, UNICE e CEEP relativo a contratos de trabalho a termo deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que uma regulamentação nacional como a que está em causa nos processos principais seja aplicada pelos órgãos jurisdicionais nacionais do Estado-Membro em questão de modo que, em caso de utilização abusiva de contratos de trabalho a termo sucessivos, seja concedido às pessoas contratadas pela Administração mediante um contrato de trabalho sujeito às regras do direito do trabalho um direito à manutenção da relação de trabalho, não sendo esse direito reconhecido, em termos gerais, ao pessoal contratado por essa Administração nos termos do direito administrativo, a menos que exista uma outra medida eficaz na ordem jurídica nacional para sancionar abusos a respeito desse pessoal, o que incumbe ao órgão jurisdicional nacional verificar.**

2) **As disposições do acordo-quadro relativo a contratos de trabalho a termo, que figura em anexo à Diretiva 1999/70, lidas em conjugação com o princípio da efetividade, devem ser interpretadas no sentido de que se opõem a regras processuais nacionais que obrigam o trabalhador a termo a intentar uma nova ação com vista à determinação da sanção adequada quando uma autoridade judicial tenha declarado a existência de um recurso abusivo a contratos a termo sucessivos, na medida em que daí resultam inconvenientes processuais para esse trabalhador, designadamente, em termos de custos, de duração e de regras de representação, suscetíveis de tornar excessivamente difícil o exercício dos direitos que lhe são conferidos pelo ordenamento jurídico da União.**

Assinaturas