Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

19 de março de 2020*

«Reenvio prejudicial — Política social — Diretiva 1999/70/CE — Acordo-Quadro CES, UNICE e CEEP relativo a contratos de trabalho a termo Artigo 5.º — Conceito de "sucessivos contratos de trabalho ou relações laborais a termo" — Inobservância pelo empregador do prazo legal estabelecido para prover definitivamente o posto ocupado provisoriamente pelo trabalhador a termo — Prorrogação implícita de ano para ano da relação laboral — Ocupação por um trabalhador a termo do mesmo posto no âmbito de duas nomeações sucessivas — Conceito de "razões objetivas" que justifiquem a renovação dos sucessivos contratos ou relações laborais a termo — Observância dos motivos de recrutamento previstos pela regulamentação nacional — Exame concreto que revela que a renovação sucessiva das relações laborais a termo visa cobrir necessidades de pessoal permanentes e duradouras do empregador — Medidas destinadas a evitar e, se for caso disso, a sancionar os abusos decorrentes da conclusão de sucessivos contratos de trabalho ou relações laborais a termo — Processos de seleção destinados a prover definitivamente mente os postos ocupados provisoriamente por trabalhadores a termo — Conversão do estatuto dos trabalhadores a termo em "pessoal por tempo indeterminado não permanente" — Concessão ao trabalhador de uma indemnização equivalente à paga em caso de despedimento abusivo — Aplicabilidade do Acordo-Quadro relativo a contratos de trabalho a termo não obstante o facto de o trabalhador ter consentido nas sucessivas renovações de contratos a termo — Artigo 5.º, n.º 1 — Inexistência de obrigação dos órgãos jurisdicionais nacionais de não aplicarem uma regulamentação nacional não conforme»

Nos processos apensos C-103/18 e C-429/18,

que têm por objeto dois pedidos de decisão prejudicial apresentados, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Juzgado Contencioso-Administrativo n.º 8 de Madrid (Tribunal do Contencioso Administrativo n.º 8 de Madrid, Espanha) e pelo Juzgado Contencioso-Administrativo n.º 14 de Madrid (Tribunal do Contencioso Administrativo n.º 14 de Madrid, Espanha), por Decisões de 30 de janeiro e de 8 de junho de 2018, que deram entrada no Tribunal de Justiça, respetivamente, em 13 de fevereiro e em 28 de junho de 2018, nos processos

Domingo Sánchez Ruiz (C-103/18),

Berta Fernández Álvarez e o. (C-429/18)

contra

Comunidad de Madrid (Servicio Madrileño de Salud),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: A. Arabadjiev (relator), presidente de secção, P. G. Xuereb, T. von Danwitz, N. Piçarra e A. Kumin, juízes,

* Língua do processo: espanhol.

advogado-geral: J. Kokott,

secretário: L. Carrasco Marco, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 15 de maio de 2019,

vistas as observações apresentadas:

– em representação de D. Sánchez Ruiz, por J. M. Ruiz de la Cuesta Vacas, procurador de los Tribunales, e F. J. Araúz de Robles Dávila, abogado,

– em representação de B. Fernández Álvarez e o., por F. J. Araúz de Robles Dávila, abogado,

– em representação da Comunidad de Madrid (Servicio Madrileño de Salud), por L. J. García Redondo e A. Serrano Patiño, letrados,

– em representação do Governo espanhol, inicialmente por S. Jiménez García e A. Gavela Llopis e, em seguida, por S. Jiménez García, na qualidade de agentes,

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

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 17 de outubro de 2019,

profere o presente

Acórdão

1 Os pedidos de decisão prejudicial têm por objeto a interpretação do artigo 2.º, primeiro parágrafo, da 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), e do artigo 5.º 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 a esta diretiva.

2 Esses pedidos foram apresentados no âmbito de dois litígios que opõem trabalhadores empregados pela Comunidad de Madrid (Servicio Madrileño de Salud) [Comunidade Autónoma de Madrid (Serviço de Saúde de Madrid), Espanha, a seguir «Comunidade de Madrid»], a saber, no processo C-103/18, D. Domingo Sanchéz Ruiz e, no processo C-429/18, Berta Fernández Álvarez e quatro outros trabalhadores (a seguir «B. Fernández Álvarez e o.»), à Comunidade de Madrid a respeito do reconhecimento dessas pessoas como membros do pessoal estatutário permanente ou, a título subsidiário, como funcionários públicos que beneficiam de um estatuto comparável a esse pessoal, aos quais se aplicam os princípios da permanência e da inamovibilidade.

Quadro jurídico

Direito da União

3 Resulta do considerando 17 da Diretiva 1999/70 que «[n]o tocante aos termos empregues no Acordo-Quadro, sem nele estarem definidos especificamente, [esta] diretiva deixa aos Estados-Membros o encargo de definirem esses termos em conformidade com o direito e/ou as práticas nacionais, tal como para outras diretivas adotadas no domínio social que empregam termos semelhantes, desde que essas definições respeitem o conteúdo do Acordo-Quadro».

4 Nos termos do artigo 1.º da Diretiva 1999/70, esta tem como objetivo «a aplicação do [Acordo-Quadro] celebrado […] entre as organizações interprofissionais de vocação geral ([Confederação Europeia dos Sindicatos (CES), União das Confederações da Indústria e dos Empregadores da Europa (UNICE) e Centro Europeu das Empresas Públicas (CEEP)])».

5 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. […]»

6 Segundo o artigo 1.º do Acordo-Quadro, este tem por objetivo, 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.

7 O artigo 5.º do Acordo-Quadro, sob a epígrafe «Disposições para evitar os abusos» enuncia:

«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, definirem que condições os contratos de trabalho ou relações de trabalho a termo deverão ser considerados:
   a) Como sucessivos;
   b) Como celebrados sem termo.»

Direito espanhol

8 O artigo 8.ºda Ley estatal 55/2003 del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud (Lei Estatal 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), na sua versão aplicável à data dos factos no processo principal (a seguir «Estatuto-Quadro»), define «pessoal estatutário permanente» como sendo «o pessoal que, após ter sido aprovado no correspondente processo de seleção, é nomeado para desempenhar com caráter permanente as funções que decorrem dessa nomeação».

9 O artigo 9.º do Estatuto-Quadro 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 eventual 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 necessária 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 temporário 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.

Caso sejam efetuadas mais de duas nomeações para a prestação dos mesmos serviços por um período total de 12 ou mais meses num período de dois anos civis, há que averiguar as razões que as justificaram, a fim de avaliar, se for esse o caso, a necessidade de criar de um posto definitivo no quadro de pessoal do estabelecimento.

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.»

10 O artigo 10.ºdo Real Decreto Legislativo 5/2015 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (Decreto Legislativo Real 5/2015, que aprova o texto consolidado da Lei relativa ao Estatuto de Base dos Funcionários Públicos), de 30 de outubro de 2015 (BOE n.º 261, de 31 de outubro de 2015, p. 103105, a seguir «Estatuto de Base dos Funcionários Públicos»), prevê:

«1. São funcionários interinos os que, por razões expressamente justificadas de necessidade e urgência, são nomeados nessa qualidade para o exercício de funções próprias dos funcionários de carreira, quando se verifique alguma das seguintes circunstâncias:

a) Existência de lugares vagos que não possam ser providos por funcionários de carreira;

[…]

4. Na situação prevista na alínea a) do n.º 1 do presente artigo, os lugares vagos ocupados por agentes interinos serão incluídos na oferta de emprego correspondente ao exercício em que ocorre a sua nomeação ou, se tal não for possível, ao exercício seguinte, salvo se for decidido suprimir o lugar.

[…]»

11 O artigo 70.º, n.º 1, do Estatuto de Base dos Funcionários Públicos dispõe:

«As necessidades de recursos humanos, que beneficiam de uma dotação orçamental, que devam ser cobertas pelo recrutamento de novo pessoal são objeto de uma oferta de emprego público ou são providas através de outro instrumento semelhante de gestão da cobertura das necessidades de pessoal, o que implica organizar os correspondentes processos de seleção para os postos previstos, até ao limite de 10 % suplementares, e fixar o prazo máximo para a publicação dos anúncios. Em todo o caso, a execução da oferta de emprego público ou do instrumento similar deve ocorrer num prazo não prorrogável de três anos.»

12 Nos termos da quarta disposição transitória do Estatuto de Base dos Funcionários Públicos:

«1. A Administração Pública pode publicar anúncios de concurso com vista a consolidar o emprego em lugares estruturais correspondentes aos seus diferentes corpos ou categorias, lugares dotados de recursos orçamentais cobertos por funcionários interinos ou de pessoal temporário antes de 1 de janeiro de 2005.

[…]

3. O conteúdo das provas está relacionado com os procedimentos, as tarefas e as funções habituais dos postos que são objeto de cada anúncio de concurso. Na fase de concurso, poderão ser apreciados, entre outros méritos, o tempo de serviço prestado na administração pública e a experiência nos postos de trabalho objeto do anúncio.

[…]»

Litígios nos processos principais e questões prejudiciais

Processo C-103/18

13 Em 2 de novembro de 1999, a Comunidade de Madrid nomeou D. Sanchéz Ruiz como membro do pessoal estatutário de substituição num posto pertencente à categoria «grupo técnico função administrativa», a fim de exercer as funções de informático, no serviço de saúde dessa comunidade.

14 Devido à supressão desta categoria de pessoal por ocasião de uma reforma legislativa, a sua nomeação terminou em 28 de dezembro de 2011. Nesse mesmo dia, D. Sanchéz Ruiz foi nomeado membro do pessoal estatutário de substituição num posto pertencente a uma nova categoria, denominada «pessoal estatutário no domínio das tecnologias de informação e comunicação», mas mantendo o propósito de exercer as funções de informático, no mesmo serviço. O interessado nunca contestou a cessação da sua primeira nomeação nem a sua segunda nomeação.

15 O ato de nomeação de 2 de novembro de 1999 e o de 28 de dezembro de 2011 precisavam que D. Sanchéz Ruiz era contratado como membro do pessoal estatutário de substituição para ocupar um posto vago, que o posto ocupado assim permaneceria até à sua supressão ou à sua atribuição a um membro do pessoal estatutário permanente reintegrado e que essas contratações não conferiam ao interessado o direito de se tornar titular do referido posto, independentemente da duração dessa situação.

16 Ao longo de toda a duração da sua contratação pela Comunidade de Madrid, D. Sanchéz Ruiz ocupou o mesmo posto de trabalho e exerceu, de forma constante e contínua, as mesmas funções. Não participou no único concurso organizado na sua especialidade entre 1999 e 2015 para aceder ao estatuto de pessoal estatuário permanente.

17 Em 21 de dezembro de 2016, D. Sanchéz Ruiz pediu à Comunidade de Madrid o reconhecimento da sua qualidade de membro do pessoal estatutário permanente ou, a título subsidiário, de funcionário público que beneficia de um estatuto similar, ao qual se aplicam os princípios da permanência e da inamovibilidade, com o fundamento de que era vítima de um comportamento abusivo por parte do seu empregador, resultante do facto de este recorrer a sucessivas relações laborais a termo, na aceção do artigo 5.º, n.º 1, do Acordo-Quadro.

18 A Comunidade de Madrid indeferiu o seu pedido, tendo considerado que tal abuso pressupõe a existência de sucessivas relações laborais a termo e que, no caso de D. Sanchéz Ruiz, se tratava de uma única e mesma relação laboral a termo, uma vez que a sua segunda nomeação se verificou devido a uma reforma legislativa das categorias de pessoal. A Comunidade de Madrid considerou, além disso, que o acesso ao estatuto de membro do pessoal estatutário permanente está, em princípio, reservado às pessoas que tenham sido aprovadas num processo de seleção. Por conseguinte, não é possível, em direito espanhol, que, fora do âmbito de um processo dessa natureza, um membro do pessoal estatutário temporário seja nomeado como membro do pessoal estatutário permanente. Quando muito, um membro do pessoal estatutário temporário pode ser nomeado como «membro do pessoal por tempo indeterminado não permanente» para um posto até que este seja suprimido ou atribuído a um membro do pessoal estatutário permanente. Ademais, a Comunidade de Madrid alegou que D. Sanchéz Ruiz não podia validamente invocar um comportamento abusivo por parte do seu empregador, uma vez que não contestou nem a supressão do seu posto, nem a sua nomeação para um novo posto, nem a publicação do aviso de concurso.

19 D. Sanchéz Ruiz interpôs recurso da decisão de indeferimento do seu pedido no órgão jurisdicional de reenvio, o Juzgado Contencioso-Administrativo n.º 8 de Madrid (Tribunal do Contencioso Administrativo n.º 8 de Madrid, Espanha).

20 Considerando que o artigo 5.º, n.º 1, do Acordo-Quadro se refere unicamente conclusão de «sucessivos» contratos de trabalho ou relações laborais a termo, esse órgão jurisdicional questiona-se, em primeiro posto, se a situação de D. Sanchéz Ruiz se caracteriza pela existência de uma única e mesma relação laboral a termo ou, como sustentou o interessado perante esse órgão jurisdicional, de duas relações laborais deste tipo.

21 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio indica que o interessado foi contratado pelos motivos previstos no artigo 9.º, n.º 1, do Estatuto-Quadro, que o seu empregador não cumpriu as suas obrigações, resultantes dos artigos 10.º e 70.º do Estatuto Base dos Funcionários Públicos, de incluir o posto que D. Sanchéz Ruiz ocupa provisoriamente na oferta de emprego correspondente ao exercício em que ocorreu a sua nomeação ou no exercício seguinte ou, em todo o caso, o mais tardar nos três anos seguintes, o que resultou em que D. Sanchéz Ruiz ocupasse esse posto provisoriamente durante 17 anos. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, daqui resulta que se pode considerar que a relação laboral de D. Sanchéz Ruiz foi implicitamente prorrogada de ano para ano, embora tenha a aparência de uma única e mesma relação laboral.

22 O órgão jurisdicional de reenvio questiona-se, em segundo lugar, se o facto de D. Sanchéz Ruiz ter consentido nessa situação, na medida em que não contestou a ilegalidade da sua segunda nomeação nem a sua situação de forma mais geral, é suscetível de validar o comportamento da Comunidade de Madrid, no caso de se verificar que esse comportamento é contrário ao Acordo-Quadro, e de privar, assim, o interessado dos direitos que este acordo lhe confere. Este órgão jurisdicional salienta, a este respeito, que D. Sanchéz Ruiz se encontra numa situação estável, à qual pode pôr termo pedindo a publicação do anúncio de vaga ou participando num concurso para aceder ao estatuto de pessoal estatutário permanente.

23 Em terceiro lugar, o referido órgão jurisdicional indica que, segundo a jurisprudência do Tribunal Supremo (Supremo Tribunal, Espanha), a renovação de contratos ou de relações laborais a termo é possível desde que responda aos motivos de recrutamento enumerados no artigo 9.º, n.º 1, do

Estatuto-Quadro. Uma vez que o setor público se caracteriza pela necessidade de fornecer os serviços essenciais ao bom funcionamento da sociedade, as condições previstas nesta disposição estão oficiosamente preenchidas e nunca é possível concluir pela existência de um comportamento abusivo resultante da utilização desses contratos ou relações laborais.

24 Ora, o setor público de saúde espanhol é marcado, desde há muito tempo, pela desvirtuação das relações laborais a termo. Os trabalhadores a termo acumulam várias relações laborais, trabalhando todos os dias do ano ou quase, durante vários anos, já que o motivo do seu recrutamento se mantém. Estes trabalhadores exercem as mesmas funções que o pessoal estatutário permanente. Cobrem assim, na realidade, necessidades de pessoal permanentes. Por conseguinte, existe, neste ramo do setor público espanhol, um problema estrutural que se traduz numa percentagem elevada de trabalhadores temporários, cuja contribuição é essencial para o bom funcionamento do referido setor, bem como na inexistência de limites máximos do número de relações laborais a termo sucessivas e na inobservância da obrigação legal de preencher os postos temporariamente ocupados por esse pessoal através da contratação de trabalhadores por tempo indeterminado. Com efeito, cerca de 75 % dos trabalhadores da categoria profissional de D. Sanchéz Ruiz estão empregados no âmbito de relações laborais a termo.

25 O órgão jurisdicional de reenvio considera, a este respeito, que, para poder concluir pela existência de uma «razão objetiva», na aceção do artigo 5.º, n.º 1, alínea a), do Acordo-Quadro, que justifique a renovação dessas relações laborais, a utilização destas deve não só respeitar os motivos de recrutamento previstos no artigo 9.º, n.º 1, do Estatuto-Quadro mas também ser pontual, circunstancial e esporádica.

26 Em quarto lugar, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre a existência no direito espanhol de medidas suscetíveis de evitar e, sendo caso disso, de sancionar os abusos resultantes da utilização de sucessivos contratos de trabalho ou relações laborais a termo.

27 A este respeito, esse órgão jurisdicional observa que, em direito espanhol, não existem limites ao número de nomeações como membro do pessoal estatutário temporário. Além disso, em caso de incumprimento pelo empregador público das suas obrigações resultantes dos artigos 10.º e 70.º do Estatuto de Base dos Funcionários Públicos, não é possível submetê-lo às medidas aplicáveis a um empregador privado. Com efeito, a regulamentação e a jurisprudência nacionais aplicáveis obstam à aquisição do estatuto de pessoal estatutário permanente de outra forma que não a aprovação no processo de seleção.

28 A possibilidade de conversão do pessoal estatutário temporário em pessoal por tempo indeterminado não permanente, resultante da jurisprudência do Tribunal Supremo (Supremo Tribunal, Espanha), não é uma medida satisfatória para combater o abuso que resulta da utilização de sucessivas relações laborais a termo, uma vez que é possível suprimir o posto ocupado pelo trabalhador em causa ou pôr termo às suas funções se esse posto de trabalho for devolvido a um trabalhador estatutário permanente.

29 A possibilidade de a administração pública consolidar o emprego dos funcionários interinos ou do pessoal temporário através de provas, prevista na quarta disposição transitória do Estatuto de Base dos Funcionários Públicos, é a única medida suscetível de combater a utilização abusiva de sucessivas relações laborais a termo. Todavia, esta medida está concebida como uma simples faculdade do empregador público e depende unicamente da sua vontade.

30 Em quinto lugar, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, no processo principal, estão em causa decisões administrativas definitivas, tais como nomeações, decisões de cessação de funções e anúncios de concurso, bem como decisões judiciais transitadas em julgado proferidas por órgãos jurisdicionais que decidem em primeira e em última instância. O caráter definitivo dessas decisões e o trânsito em julgado dessas decisões judiciais dificulta a denúncia, pelos trabalhadores a termo, das irregularidades

cometidas pela administração e, como tal, a realização dos objetivos prosseguidos pela Diretiva 1999/70. Como tal, coloca-se a questão de saber se, nas circunstâncias do processo principal, o direito da União impõe a revisão das decisões judiciais transitadas em julgado ou dos atos administrativos definitivos.

31 Nestas condições, o Juzgado Contencioso-Administrativo n.º 8 de Madrid (Tribunal do Contencioso Administrativo n.º 8 de Madrid) decidiu suspender a instância e apresentar ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Uma situação como a que se descreve no presente processo (em que a entidade patronal do setor público não cumpre os limites temporais que a norma lhe impõe e desta forma permite a sucessão de contratos a termo, ou mantém esse caráter alterando o tipo de nomeação de eventual para interino ou de substituição) pode entender-se como uma utilização sucessiva de nomeações abusiva e, portanto, considerar-se uma situação descrita no artigo 5.º do Acordo-Quadro anexo à Diretiva 1999/70/CE?

2) O disposto no Acordo-Quadro relativo a Contratos de Trabalho a Termo, que consta do anexo à Diretiva 1999/70[/CE], à luz do princípio da efetividade, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a normas processuais nacionais que exigem ao trabalhador a termo uma conduta ativa de impugnação ou recurso (de todas as sucessivas nomeações e cessações) para deste modo, e apenas assim, estar protegido pela diretiva comunitária e reclamar os direitos que lhe concede o ordenamento jurídico da União?

3) Tendo em consideração que no setor público e no exercício de serviços essenciais, a necessidade de preencher vagas, doenças, férias […] é, por natureza, "permanente", tornando-se, assim, necessário delimitar o conceito de "razão objetiva", que justificaria a contratação a termo:
   a) Pode entender-se que é contrária à Diretiva 1999/70/CE [artigo 5.º, n.º 1, alínea a)] e portanto, não existe razão objetiva quando o trabalhador a termo acumula automaticamente sucessivos contratos de substituição interina, trabalhando todos ou quase todos os dias do ano, com nomeações/chamadas consecutivas e sucessivas, que se prorrogam, com plena estabilidade, no decurso dos anos, embora mantendo-se a razão pela qual foi chamado?
   b) Deve entender-se por necessidade permanente e não temporária e, portanto, não considerada como "razão objetiva" referida no artigo 5.º, [n.º] 1, [alínea] a), com base tanto nos parâmetros descritos, quer dizer, na existência de numerosas nomeações e chamadas, que se prolongam durante anos, como na existência de deficiência estrutural, deficiência que se traduziria na percentagem de situações interinas no setor de que se trata, [e/ou em] para que estas necessidades sempre e por regra são satisfeitas por trabalhadores a termo, convertendo-se de forma estável em peça essencial no desenvolvimento do serviço público?
   c) Ou podemos entender que, na essência e para fixar qual é o limite consentido de colocação a termo, só se deve ter em conta o teor literal da norma que serve de base à utilização destes trabalhadores a termo, quando diz que podem ser nomeados por motivos de necessidade, de urgência ou para o desenvolvimento de programas de natureza temporária, conjuntural ou extraordinári[a], em suma, a sua utilização, para que se entenda existir razão objetiva, deve corresponder a estas circunstâncias de excecionalidade, deixando de o ser e, portanto, existindo abuso quando a sua utilização deixa de ser pontual, ocasional ou circunstancial[?]

4) Está em conformidade com o Acordo-Quadro anexo à Diretiva 1999/70/CE entender como razão objetiva para a contratação e renovação sucessiva dos contratos dos informáticos estatutários a termo, motivos de necessidade, de urgência [ou] para o desenvolvimento de programas de natureza temporária, conjuntural ou extraordinária, quando estes trabalhadores em funções públicas desempenham de forma permanente e duradoura funções ordinárias próprias dos empregados estatutários permanentes, sem que a Administração empregadora estabeleça limites máximo[s] a estas nomeações, e/ou cumpra as obrigações legais para preencher esses postos e satisfazer estas necessidades com funcionários permanentes ou implemente qualquer medida equivalente para

prevenir e evitar o abuso da relação a termo sucessiva, perpetuando-se os serviços prestados pelos trabalhadores informáticos estatutários a termo por prazos, como no caso em apreço de 17 anos de serviços continuados?

5) O disposto no Acordo-Quadro relativo a Contratos de Trabalho a Termo, anexo à Diretiva 1999/70[/CE] e a interpretação que da mesma faz o TJUE é compatível com a jurisprudência do Tribunal Supremo (Supremo Tribunal, Espanha), na medida em que afirma, sem atender a outros parâmetros, a existência de razão objetiva no que respeita à razão de nomeação, no próprio limite temporário da mesma, ou conclui pela impossibilidade de comparação com o funcionário de carreira, atendendo ao diferente regime jurídico, sistema de acesso, ou à própria permanência nas funções dos funcionários de carreira e ao caráter temporário dos interinos?

6) Uma vez verificado pelo juiz nacional, o abuso na contratação sucessiva do trabalhador público estatutário a termo e interino ao serviço do SERMAS, que se destina a cobrir necessidades permanentes e estruturais da prestação de serviços dos trabalhadores estatutários permanentes, e não existindo qualquer medida efetiva no ordenamento jurídico interno para sancionar esse abuso e eliminar as consequências da violação da norma comunitária, o artigo 5.º do Acordo-Quadro anexo à Diretiva 1999/70/CE deve ser interpretado no sentido de que obriga o juiz nacional a adotar medidas efetivas e dissuasivas que garantam o efeito útil do Acordo-quadro, e, portanto, a sancionar este abuso e eliminar as consequências da violação da referida norma europeia, deixando de aplicar a norma interna que a isso se opõe?

   Caso a resposta seja afirmativa, e como declara o Tribunal de Justiça da União Europeia no n.º 41 do seu Acórdão de 14 de setembro de 2016, processos apensos C-184/15 e C-197/15:

   Estaria em conformidade com os objetivos prosseguidos pela Diretiva 1999/70/CE, como medida para prevenir e sancionar o abuso na relação a termo sucessiva e eliminar as consequências da violação do direito da União, a requalificação da relação estatutária a termo interina/eventual/de substituição, numa relação estatutária duradoura, ainda que seja qualificando como trabalhador público permanente ou sem termo, com a mesma estabilidade no emprego que os trabalhadores estatutários permanentes comparáveis?

7) No caso de abuso da relação temporária sucessiva, a conversão da relação estatutária a termo eventual (C-16/15) numa relação sem termo ou permanente, pode-se entender que só são respeitados os objetivos da Diretiva 1999/70/CE e do seu Acordo-Quadro quando o trabalhador estatutário a termo que foi vítima do abuso beneficia da[s] mesma[s] e idênticas condições de trabalho em relação ao pessoal estatutário permanente (em matéria de proteção social, promoção profissional, preenchimento de vagas, formação profissional, disponibilidades, situações administrativas, licenças e autorizações, direitos passivos e cessação dos postos de trabalho, assim [como] participação nos concursos abertos para o preenchimento de vagas e para a progressão profissional) com respeito pelos princípios da permanência e da inamovibilidade, com todos os direitos e obrigações inerentes, em regime de igualdade com os trabalhadores informáticos estatutários permanentes?

8) O direito comunitário obriga a proceder à revisão das decisões judiciais/atos administrativos definitivos nas circunstâncias antes descritas, quando se verificam os quatro pressupostos estabelecidos no caso Kühne & Heitz NV (C453/00, de 13 de janeiro de 2004): 1) No direito nacional espanhol, a Administração e os Tribunais dispõem da possibilidade de revisão, mas dadas as restrições existentes torna-se muito difícil ou impossível consegui-la[;] 2) As decisões em causa tornaram-se definitivas em consequência de um acórdão de um órgão jurisdicional nacional que decidiu em última/única instância; 3) O referido acórdão fundamenta-se numa interpretação errada do direito comunitário face à jurisprudência do TJUE, aplicada sem que tivesse sido submetida previamente uma questão prejudicial ao TJUE; e 4) O interessado dirigiu-se ao órgão administrativo imediatamente depois de ter tido conhecimento da referida jurisprudência?

9) Os juízes nacionais, enquanto juízes europeus que devem garantir a plena efetividade do direito da União nos Estados-Membros, podem e devem exigir, e condenar a autoridade administrativa interna dos Estados-Membros a adotar — dentro das respetivas competências — as disposições pertinentes para eliminar as normas internas incompatíveis com o direito da União, em geral, e com a Diretiva 1999/70/CE, e o seu Acordo-Quadro, em particular?»

Processo C-429/18

32 B. Fernández Álvarez e o. trabalham para o serviço de saúde da Comunidade de Madrid, desde há entre 12 e 17 anos, consoante o caso, como membros do pessoal estatutário temporário. Exercem aí as funções de cirurgião-dentista e foram objeto de 82 a 227 nomeações sucessivas, também consoante o caso.

33 A Comunidade de Madrid não incluiu os postos provisoriamente ocupados por B. Fernández Álvarez e o. na oferta de emprego correspondente aos exercícios em que ocorreram as respetivas nomeações ou no decurso dos exercícios seguintes ou, em todo o caso, o mais tardar nos três anos seguintes a essas nomeações, como exigem os artigos 10.º e 70.º do Estatuto de Base dos Funcionários Públicos. Com efeito, o único anúncio de concurso relativo à categoria profissional dos odontologistas especializados foi publicado ao longo dos 15 anos anteriores à decisão de reenvio, concretamente, durante o ano de 2015.

34 Em 22 de julho de 2016, B. Fernández Álvarez e o. pediram à Comunidade de Madrid o reconhecimento da sua qualidade de membros do pessoal estatutário permanente ou, a título subsidiário, de funcionários públicos que beneficiam de um estatuto semelhante, ao qual se aplicam os princípios da permanência e da inamovibilidade, com o fundamento de que a sua situação é contrária às prescrições do Acordo-Quadro.

35 Em 26 de agosto de 2016, a Comunidade de Madrid indeferiu o seu pedido. Em 23 de novembro de 2016, indeferiu igualmente a reclamação graciosa que tinham apresentado da decisão de 26 de agosto de 2016.

36 B. Fernández Álvarez e o. interpuseram recurso dessa decisão de indeferimento no órgão jurisdicional de reenvio, o Juzgado Contencioso-Administrativo n.º 14 de Madrid (Tribunal do Contencioso Administrativo n.º 14 de Madrid, Espanha). Em apoio deste recurso, alegam que o seu empregador recorre abusivamente a relações laborais a termo para responder a necessidades permanentes e estruturais e que as renova sem razão objetiva.

37 O órgão jurisdicional de reenvio indica que é incontestável que B. Fernández Álvarez e o. foram contratados no âmbito de sucessivas relações laborais de diferentes naturezas e que as funções que exercem neste âmbito são idênticas às exercidas pelo pessoal estatutário permanente. Além disso, mesmo que essas relações laborais fossem celebradas pelas razões previstas no artigo 9.º, n.º 1, do Estatuto-Quadro, o recrutamento de B. Fernández Álvarez e o. visa cobrir uma necessidade permanente e duradoura da Comunidade de Madrid em matéria de pessoal, uma vez que colmata um défice estrutural de odontologistas com o estatuto de pessoal estatutário permanente. Com efeito, apenas 38,77 % dos trabalhadores da categoria profissional dos odontologistas especialistas estão empregados como pessoal estatutário permanente.

38 Esse órgão jurisdicional interroga-se sobre a existência no direito espanhol de medidas suscetíveis de evitar e, sendo caso disso, de sancionar os abusos que resultam da utilização de sucessivos contratos ou relações laborais a termo. Questiona-se, nomeadamente, se, na situação de B. Fernández Álvarez e o., a organização de um processo de seleção e a concessão de uma indemnização equiparável à de um despedimento abusivo são suscetíveis de constituir medidas dessa natureza. A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio salienta que o caráter efetivo e dissuasivo da organização de um

processo de seleção é duvidoso, uma vez que tal não tem qualquer efeito negativo para o empregador público autor do abuso. Em contrapartida, a concessão de uma indemnização equiparável à de um despedimento abusivo responde às exigências de proporcionalidade e de efetividade e tem um efeito dissuasivo.

39 Nestas condições, o Juzgado Contencioso-Administrativo n.º 14 de Madrid (Tribunal do Contencioso Administrativo n.º 14 de Madrid) decidiu suspender a instância e apresentar ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) É conforme com o Acordo-Quadro anexo à Diretiva 1999/70/CE a interpretação realizada por este órgão jurisdicional, e o entendimento de que, na contratação a termo [de B. Fernández Álvarez e o.], existe abuso quando o empregador público utiliza modalidades distintas de contratação, todas elas a termo, para o desempenho, de forma permanente e estável, de funções ordinárias próprias dos trabalhadores estatutários permanentes, para cobrir faltas estruturais e necessidades que, de facto, não têm caráter provisório, mas sim permanente e estável? E que, por este motivo, a contratação a termo descrita não está justificada na aceção do artigo 5.º, n.º 1, alínea a), do Acordo-Quadro como causa objetiva, na medida em que essa utilização de contratos a termo se opõe diretamente ao segundo parágrafo do preâmbulo do Acordo-Quadro e aos n.os 6 e 8 das considerações gerais do referido acordo, já que não se verificam as circunstâncias que justificariam estes contratos de trabalho a termo?

2) É conforme com o Acordo-Quadro anexo à Diretiva 1999/70/CE a interpretação realizada por este órgão jurisdicional, e, em sua aplicação, o entendimento de que a organização de um processo de seleção convencional, com as características descritas, não é medida equivalente, nem pode ser considerado uma sanção, uma vez que não é proporcional ao abuso cometido, cuja consequência consiste na cessação das funções do trabalhador a termo, com incumprimento dos objetivos da diretiva e perpetuando-se a situação desfavorável dos trabalhadores estatutários a termo, nem pode ser considerada uma medida efetiva, porquanto não gera qualquer prejuízo ao empregador, nem cumpre nenhuma função dissuasiva, e, consequentemente, não se adequa ao artigo 2.º, primeiro parágrafo, da Diretiva 1999/70, pois não garante que o Estado espanhol alcance os resultados impostos pela diretiva?

3) É conforme com o artigo 2.º, primeiro parágrafo, da Diretiva 1999/70 e com o Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 14 de setembro de 2016, [Pérez López (C-16/15, EU:C:2016:679)], a interpretação realizada por este órgão jurisdicional e, em sua aplicação, o entendimento de que não constitui medida punitiva adequada para punir o abuso na utilização de sucessivos contratos a termo, a organização de um concurso aberto de seleção, por não existir, na legislação espanhola, mecanismo de sanção efetivo e dissuasivo que ponha fim ao abuso na nomeação do pessoal estatuário a termo, e pelo facto de a legislação não permitir o provimento destes lugares estruturais criados com os trabalhadores que foram objeto de abuso, de modo que a situação de precariedade destes trabalhadores se mantém?

4) É correta a interpretação realizada por este órgão jurisdicional, segundo a qual a conversão do trabalhador a termo objeto de abuso em "trabalhador por tempo indeterminado não permanente" não constitui uma sanção eficaz na medida em que podem ser cessadas as funções do trabalhador assim qualificado, quer porque o seu posto de trabalho é preenchido mediante processo de seleção, quer porque o posto de trabalho é extinto, não sendo, consequentemente, conforme com o Acordo-Quadro para prevenir a utilização abusiva dos contratos de trabalho sem termo por não ser cumprido o artigo 2.º, primeiro parágrafo, da Diretiva 1999/70, na medida em que não garante que o Estado espanhol alcance os resultados impostos pela diretiva?

Neste contexto torna-se necessário reiterar as seguintes questões, constantes do pedido de decisão prejudicial submetido em 30 de janeiro de 2018, no Processo Sumário n.º 193/2017 no JCA n.º 8 de Madrid [processo C-103/18]:

5) Uma vez verificado pelo juiz nacional o abuso na contratação sucessiva do trabalhador público estatutário a termo e interino ao serviço do SERMAS, que se destina a cobrir necessidades permanentes e estruturais da prestação de serviços dos trabalhadores estatutários permanentes, e não existindo qualquer medida efetiva no ordenamento jurídico interno para punir esse abuso e eliminar as consequências da violação da norma comunitária, o artigo 5.º do Acordo-Quadro anexo à Diretiva 1999/70/CE deve ser interpretado no sentido de que obriga o juiz nacional a adotar medidas efetivas e dissuasivas que garantam o efeito útil do Acordo-Quadro, e, portanto, a punir este abuso e eliminar as consequências da violação da referida norma europeia, deixando de aplicar a norma interna que a isso se opõe?

   Caso a resposta seja afirmativa, e como declara o Tribunal de Justiça da União Europeia no n.º 41 do seu Acórdão de 14 de setembro de 2016, processos apensos C-184/15 e C-197/15[, EU:C:2016:680)]:

   Estaria em conformidade com os objetivos prosseguidos pela Diretiva 1999/70/CE, como medida para prevenir e punir o abuso na relação a termo sucessiva e eliminar as consequências da violação do direito da União, a requalificação da relação estatutária a termo interina/eventual/de substituição numa relação estatutária duradoura, ainda que seja qualificando como trabalhador público permanente ou sem termo, com a mesma estabilidade no emprego que os trabalhadores estatutários permanentes comparáveis, com fundamento no facto de que na legislação nacional se proíbe de modo absoluto, no setor público, a conversão de uma sucessão de contratos de trabalho a termo num contrato de trabalho sem termo, no referido setor, por não existir outra medida efetiva para evitar e, sendo o caso, punir a utilização abusiva de sucessivos contratos de trabalho a termo?

6) No caso de abuso da relação temporária sucessiva, pode entender-se que a conversão da relação estatutária a termo eventual numa relação sem termo ou permanente só respeita os objetivos da Diretiva 1999/70/CE e do seu Acordo-Quadro quando o trabalhador estatutário a termo que foi vítima do abuso beneficia da[s] mesma[s] e idênticas condições de trabalho em relação ao pessoal estatutário permanente (em matéria de proteção social, promoção profissional, preenchimento de vagas, formação profissional, disponibilidades, situações administrativas, licenças e autorizações, direitos passivos e cessação dos postos de trabalho, assim como participação nos concursos abertos para o preenchimento de vagas e para a progressão profissional) com respeito pelos princípios da permanência e da inamovibilidade, com todos os direitos e obrigações inerentes, em regime de igualdade com os trabalhadores estatutários permanentes?

7) Atendendo à existência, caso se verifique, de um abuso na contratação a termo com o fim de satisfazer necessidades permanentes sem que haja nem causa objetiva nem uma necessidade urgente e imperiosa que a justifique, sem que existam sanções ou limites efetivos no direito espanhol, é consentânea com os objetivos prosseguidos pela Diretiva 1999/70/CE, como medida para prevenir o abuso e eliminar as consequências da violação do direito da União, no caso de a entidade patronal não dar estabilidade ao trabalhador, uma indemnização equiparável à de um despedimento abusivo, e o facto de esta indemnização servir como sanção adequada, proporcional, eficaz e dissuasiva?»

Quanto ao pedido de reabertura da fase oral do processo

40 Na sequência da apresentação das conclusões da advogada-geral, B. Fernández Álvarez e o., por articulado apresentado na Secretaria do Tribunal de Justiça em 6 de novembro de 2019, pediram que fosse ordenada a reabertura da fase oral do processo, em aplicação do artigo 83.ºdo Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça.

41 Em apoio do seu pedido, B. Fernández Álvarez e o. alegam, em substância, que as conclusões da advogada-geral assentam em erros que devem ser retificados e contêm formulações que não foram debatidas entre as partes ou que contradizem o que estas reconheceram. Em primeiro lugar, a indemnização dos funcionários públicos vítimas de um recurso abusivo às sucessivas relações laborais a termo, que a advogada-geral mencionou nos n.os 75 a 78 das suas conclusões, não existe no direito espanhol. Do mesmo modo, o mecanismo de sanção efetivo e dissuasor, que a advogada-geral referiu no n.º 77 das suas conclusões, também não existe nesse direito, uma vez que este último não permite aplicar uma coima às autoridades administrativas. Em seguida, a posição, alegadamente expressa pela advogada-geral no n.º 85 das suas conclusões, segundo a qual a conversão de contratos a termo em relações laborais por tempo indeterminado deve ser efetuada, na ausência de outras medidas, segundo um procedimento adequado, a fim de determinar de forma compreensível a ordem das nomeações, constitui um elemento nova e é indispensável que as partes tenham a possibilidade de apresentar o seu ponto de vista a este respeito. Por último, segundo B. Fernández Álvarez e o., a advogada-geral introduziu, no n.º 82 das suas conclusões, um facto novo que não encontra apoio na regulamentação nacional em causa no processo principal ao considerar que os agentes temporários da Comunidade de Madrid vítimas de um recurso abusivo a sucessivas relações laborais a termo não podem aceder à estabilidade do emprego, por não terem feito prova dos seus méritos e da sua aptidão no âmbito de um processo de seleção.

42 A este respeito, importa recordar que, por força do artigo 252.º, segundo parágrafo, TFUE, cabe ao advogado-geral apresentar publicamente, com toda a imparcialidade e independência, conclusões fundamentadas sobre as causas que, nos termos do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, requeiram a sua intervenção. O Tribunal de Justiça não está vinculado nem pelas conclusões do advogado-geral nem pela fundamentação em que este baseia essas conclusões (Acórdão de 13 de novembro de 2019, College Pension Plan of British Columbia, C-641/17, EU:C:2019:960, n.º 39 e jurisprudência referida).

43 Importa igualmente salientar, neste contexto, que o Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia e o Regulamento de Processo não preveem a possibilidade de as partes ou os interessados a que se refere o artigo 23.º desse estatuto apresentarem observações em resposta às conclusões apresentadas pelo advogado-geral. O desacordo de uma parte ou de um interessado com as conclusões do advogado-geral, sejam quais forem as questões que este examina nas mesmas, não pode, por conseguinte, constituir, em si mesmo, um fundamento justificativo da reabertura da fase oral do processo (Acórdão de 13 de novembro de 2019, College Pension Plan of British Columbia, C-641/17, EU:C:2019:960, n.º 40 e jurisprudência referida).

44 Daqui resulta que, na medida em que o pedido de reabertura da fase oral apresentado por B. Fernández Álvarez e o. se destina a permitir-lhes responder à posição adotada pela advogada-geral nas suas conclusões, o mesmo não pode ser acolhido.

45 É certo que, nos termos do artigo 83.º do seu Regulamento de Processo, o Tribunal de Justiça pode, a qualquer momento, ouvido o advogado-geral, ordenar a reabertura da fase oral do processo, designadamente se considerar que não está suficientemente esclarecido, ou quando, após o encerramento dessa fase, uma parte invocar um facto novo que possa ter influência determinante na decisão do Tribunal de Justiça, ou ainda quando o processo deva ser resolvido com base num argumento que não foi debatido entre as partes ou os interessados referidos no artigo 23.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia.

46 Todavia, há que recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, no que se refere à interpretação de disposições da ordem jurídica nacional, este tem, em princípio, que se basear nas qualificações resultantes da decisão de reenvio e não é competente para interpretar o direito interno de um Estado-Membro (Acórdão de 13 de novembro de 2019, College Pension Plan of British Columbia, C-641/17, EU:C:2019:960, n.º 43 e jurisprudência referida).

47 Ora, as decisões de reenvio contêm as informações necessárias relativas às disposições do direito espanhol pertinentes e, em particular, às disposições aplicáveis aos funcionários públicos espanhóis, nas quais o Tribunal de Justiça tem a obrigação de se basear.

48 Por conseguinte, o Tribunal de Justiça, ouvida a advogada-geral, considera que dispõe de todos os elementos necessários para responder às questões submetidas pelos órgãos jurisdicionais de reenvio.

49 Atendendo às considerações anteriores, não há que ordenar a reabertura da fase oral do processo.

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão no processo C-103/18

50 Com a sua primeira questão no processo C-103/18, o órgão jurisdicional de reenvio pretende obter esclarecimentos sobre o conceito de «sucessivos contratos de trabalho ou relações laborais a termo», na aceção do artigo 5.º do Acordo-Quadro.

51 Resulta da decisão de reenvio que esta questão diz respeito ao facto de, no caso vertente, D. Sanchez Ruiz ter sido contratado pela Comunidade de Madrid no âmbito de uma relação laboral a termo num posto vago até que este fosse provido definitivamente, de esse empregador não ter respeitado o prazo, previsto na regulamentação espanhola, para a organização de um processo de seleção destinado a prover esse posto definitivamente e de essa relação laboral ter, assim, continuado durante vários anos. Decorre, além disso, dessa decisão que, nestas condições, se deve considerar que a relação laboral do interessado foi implicitamente prorrogada de ano para ano. Por outro lado, o órgão jurisdicional de reenvio observa que, embora D. Sanchez Ruiz tenha sido objeto, nos meses de novembro de 1999 e de dezembro de 2011, de duas nomeações pela Comunidade de Madrid, aquele ocupou ininterruptamente o mesmo posto de trabalho e exerceu, de forma constante e contínua, as mesmas funções ao serviço desse mesmo empregador.

52 Daqui resulta que, com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 5.º do Acordo-Quadro deve ser interpretado no sentido de que o conceito de «sucessivos contratos de trabalho ou relações laborais a termo», na aceção desta disposição, abrange uma situação em que um trabalhador contratado com base numa relação laboral a termo, a saber, até que o posto vago para que foi contratado fosse provido definitivamente, ocupou, no âmbito de várias nomeações, o mesmo posto de trabalho ininterruptamente durante vários anos e exerceu, de forma constante e contínua, as mesmas funções, sendo a manutenção duradoura desse trabalhador nesse posto vago consequência da inobservância pelo empregador da sua obrigação legal de organizar no prazo estabelecido um processo de seleção destinado a prover o referido posto vago definitivamente e tendo, devido a este facto, a sua relação laboral sido implicitamente prorrogada de ano para ano.

53 A este respeito, há que recordar que o artigo 5.º do Acordo-Quadro procura implementar um dos seus objetivos, a saber o de enquadrar o recurso sucessivo aos contratos ou relações laborais a termo, considerado fonte potencial de abusos em prejuízo dos trabalhadores, prevendo um certo número de normas de proteção mínima destinadas a evitar a precarização da situação dos trabalhadores dependentes (Acórdão de 14 de setembro de 2016, Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, n.º 26 e jurisprudência referida).

54 Com efeito, como resulta do segundo parágrafo do preâmbulo do Acordo-Quadro e dos n.os 6 a 8 das considerações gerais do mesmo, o benefício da estabilidade do emprego é concebido como um elemento da maior importância para a proteção dos trabalhadores, enquanto os contratos de trabalho a termo só em determinadas circunstâncias respondem às necessidades tanto dos empregadores como dos trabalhadores (Acórdão de 14 de setembro de 2016, Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, n.º 27 e jurisprudência referida).

55 Por conseguinte, o artigo 5.º, n.º 1, do Acordo-Quadro impõe aos Estados-Membros, com o fim de prevenir os abusos resultantes da utilização de sucessivos contratos de trabalho ou relações laborais a termo, a adoção efetiva e vinculativa de uma ou várias das medidas que enumera, sempre que o seu direito interno não preveja medidas legislativas equivalentes. (Acórdão de 14 de setembro de 2016, Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, n.º 28 e jurisprudência referida).

56 Resulta da jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que o artigo 5.º, n.º 1, do Acordo-Quadro é aplicável unicamente a sucessivos contratos de trabalho ou relações laborais a termo (v., neste sentido, Acórdãos de 22 de novembro de 2005, Mangold, C-144/04, EU:C:2005:709, n.os 41 e 42; de 26 de janeiro de 2012, Kücük, C-586/10, EU:C:2012:39, n.º 45, e de 22 de janeiro de 2020, Baldonedo Martín, C-177/18, EU:C:2020:26, n.º 70).

57 O artigo 5.º, n.º 2, alínea a), do Acordo-Quadro deixa, em princípio, aos Estados-Membros e/ou aos parceiros sociais a competência para determinar em que condições os contratos de trabalho ou relações laborais a termo deverão ser considerados «sucessivos» (v., neste sentido, Acórdãos de 4 de julho de 2006, Adeneler e o., C-212/04, EU:C:2006:443, n.º 81; de 21 de novembro de 2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, n.º 79, e de 22 de janeiro de 2020, Baldonedo Martín, C-177/18, EU:C:2020:26, n.º 71).

58 Embora essa delegação nas autoridades nacionais da definição das modalidades concretas de aplicação das expressões «sucessivos» na aceção do Acordo-Quadro se explique pela preocupação de preservar a diversidade das legislações nacionais na matéria, importa, no entanto, recordar que a margem de apreciação assim deixada aos Estados-Membros não é ilimitada, uma vez que em caso algum pode ir ao ponto de pôr em causa o objetivo ou o efeito útil do Acordo-Quadro. Em particular, esse poder de apreciação não deve ser exercido pelas autoridades nacionais de modo que conduza a uma situação suscetível de dar azo a abusos e, assim, contrariar o referido objetivo (Acórdão de 4 de julho de 2006, Adeneler e o., C-212/04, EU:C:2006:443, n.º 82).

59 Com efeito, os Estados-Membros estão obrigados a garantir o resultado imposto pelo direito da União, como resulta não só do artigo 288.º, terceiro parágrafo, TFUE mas também do artigo 2.º, primeiro parágrafo, da Diretiva 1999/70, interpretado à luz do seu décimo sétimo considerando (v., neste sentido, Acórdão de 4 de julho de 2006, Adeneler e o., C-212/04, EU:C:2006:443, n.º 68).

60 Os limites ao poder de apreciação deixado aos Estados-Membros, referidos no n.º 58 do presente acórdão, impõem-se especialmente quando se trata de um conceito-chave, como o do caráter sucessivo das relações laborais, que é determinante para a definição do próprio âmbito de aplicação das disposições nacionais destinadas a aplicar o Acordo-Quadro (v., neste sentido, Acórdão de 4 de julho de 2006, Adeneler e o., C-212/04, EU:C:2006:443, n.º 83).

61 Ora, como salientou, em substância, a advogada-geral no n.º 44 das suas conclusões, o facto de se concluir pela inexistência de sucessivas relações laborais a termo, na aceção do artigo 5.º do Acordo-Quadro, pelo simples motivo de o trabalhador em causa, mesmo quando tenha sido objeto de várias nomeações, ter ocupado ininterruptamente o mesmo posto de trabalho durante vários anos e ter exercido, de forma constante e contínua, as mesmas funções, sendo a manutenção duradoura desse trabalhador num posto vago com base num relação laboral a termo consequência da inobservância pelo empregador da sua obrigação legal de organizar no prazo estabelecido um processo de seleção

destinado a prover esse posto vago definitivamente e de, em virtude deste facto, a sua relação laboral sido implicitamente prorrogada de ano para ano, arriscaria comprometer o objeto, a finalidade e o efeito útil desse acordo.

62 Com efeito, tal definição restritiva do conceito de «sucessivos contratos de trabalho ou relações laborais a termo» permitiria contratar trabalhadores precariamente durante anos (v., por analogia, Acórdão de 4 de julho de 2006, Adeneler e o., C-212/04, EU:C:2006:443, n.º 85).

63 Além disso, essa mesma definição restritiva arriscaria ter como efeito não só excluir, de facto, um grande número de relações laborais a termo do benefício da proteção dos trabalhadores pretendida pela Diretiva 1999/70 e pelo Acordo-Quadro, esvaziando o objetivo por estes prosseguido de uma grande parte da sua substância, mas igualmente de permitir a utilização abusiva dessas relações pelos empregadores para satisfazer necessidades permanentes e duradouras em matéria de pessoal.

64 Atendendo às considerações anteriores, há que responder à primeira questão no processo C-103/18 que o artigo 5.º do Acordo-Quadro deve ser interpretado no sentido de que os Estados-Membros e/ou os parceiros sociais não podem excluir do conceito de «sucessivos contratos de trabalho ou relações laborais a termo», na aceção desta disposição, uma situação em que um trabalhador contratado com base numa relação laboral a termo, a saber, até que o posto vago para que foi contratado fosse provido definitivamente, ocupou, no âmbito de várias nomeações, o mesmo posto de trabalho ininterruptamente durante vários anos e exerceu, de forma constante e contínua, as mesmas funções, sendo a manutenção duradoura desse trabalhador nesse posto vago consequência da inobservância pelo empregador da sua obrigação legal de organizar no prazo estabelecido um processo de seleção destinado a prover o referido posto vago definitivamente e tendo, devido a este facto, a sua relação laboral sido implicitamente prorrogada de ano para ano.

Quanto às terceira a quinta questões no processo C-103/18 e à primeira questão no processo C-429/18

65 Com a terceira a quinta questões no processo C-103/18 e com a primeira questão no processo C-429/18, que há que examinar em conjunto, os órgãos jurisdicionais de reenvio perguntam, em substância, se o artigo 5.º do Acordo-Quadro deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação e a uma jurisprudência nacionais nos termos das quais a renovação sucessiva de relações laborais a termo é considerada justificada por «razões objetivas», na aceção do n.º 1, alínea a), deste artigo, pelo simples facto de essa renovação corresponder aos motivos de recrutamento previstos nessa legislação, a saber, razões de necessidade, de urgência ou para o desenvolvimento de programas de natureza temporária, conjuntural ou extraordinária.

66 A este respeito, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que o conceito de «razão objetiva», na aceção do artigo 5.º, n.º 1, alínea a), do Acordo-Quadro, deve ser interpretado no sentido de que visa circunstâncias precisas e concretas que caracterizam uma atividade determinada e, portanto, suscetíveis de justificar, nesse contexto específico, a utilização de sucessivos contratos a termo. Essas circunstâncias podem resultar, nomeadamente, da natureza particular das tarefas para a realização das quais esses contratos foram celebrados e das características inerentes a essas tarefas ou, se for caso disso, da prossecução de um objetivo legítimo de política social de um Estado-Membro (Acórdão de 14 de setembro de 2016, Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, n.º 38 e jurisprudência referida).

67 Em contrapartida, uma disposição nacional que se limitasse a autorizar, de forma geral e abstrata, através de uma norma legislativa ou regulamentar, o recurso a sucessivos contratos de trabalho a termo não seria conforme com as exigências tal como especificadas no número anterior do presente acórdão (Acórdão de 14 de setembro de 2016, Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, n.º 39 e jurisprudência referida).

68 Com efeito, uma disposição como essa, puramente formal, não permite identificar critérios objetivos e transparentes para verificar se a renovação desses contratos responde efetivamente a uma verdadeira necessidade, se permite atingir o objetivo prosseguido e se é necessária para esse efeito. Essa disposição comporta, portanto, um risco real de provocar um recurso abusivo a esse tipo de contratos e não é, por isso, compatível com o objetivo nem com o efeito útil do Acordo-Quadro (Acórdão de 14 de setembro de 2016, Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, n.º 40 e jurisprudência referida).

69 No que respeita aos processos principais, há que salientar que a regulamentação nacional pertinente determina de maneira precisa as condições em que podem ser celebrados sucessivos contratos ou relações laborais a termo. Com efeito, o recurso a esses contratos é permitido, nos termos do artigo 9.º, n.º 3, do Estatuto-Quadro, consoante o caso, quando se trate da prestação de serviços determinados de natureza temporária, conjuntural ou extraordinária, quando seja necessário para garantir o funcionamento permanente e contínuo dos centros de saúde ou se trate de prestar serviços complementares para compensar a redução do período normal de trabalho.

70 Esta disposição precisa ainda que caso sejam efetuadas mais de duas nomeações para a prestação dos mesmos serviços por um período total de 12 ou mais meses em dois anos, a administração competente analisará as suas causas e decidirá da oportunidade de criar um posto definitivo adicional.

71 Daqui decorre que a regulamentação nacional em causa no processo principal não estabelece uma autorização geral e abstrata para recorrer a contratos de trabalho a termo sucessivos, antes limita a celebração desses contratos com vista a satisfazer, em substância, necessidades temporárias.

72 A este respeito, há que recordar que a substituição temporária de um trabalhador a fim de satisfazer necessidades temporárias do empregador em termos de pessoal pode, em princípio, constituir uma «razão objetiva» na aceção do artigo 5.º, n.º 1, alínea a), deste Acordo-Quadro (Acórdão de 14 de setembro de 2016, Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, n.º 44 e jurisprudência referida).

73 Com efeito, há que observar que numa administração que dispõe de um elevado efetivo de pessoal, como o setor público da saúde, é inevitável que substituições temporárias sejam necessárias, devido, nomeadamente, à indisponibilidade de membros de pessoal que estejam de baixa por doença, no gozo de licenças de maternidade, de licenças parentais ou outras. A substituição temporária de trabalhadores nessas circunstâncias pode constituir uma razão objetiva na aceção do artigo 5.º, n.º 1, alínea a), do Acordo-Quadro que justifica quer o caráter determinado da duração dos contratos celebrados com o pessoal estatutário de substituição quer a renovação desses contratos em função do surgimento de novas necessidades, sem prejuízo do cumprimento das exigências fixadas pelo Acordo-Quadro quanto a essa matéria (Acórdão de 14 de setembro de 2016, Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, n.º 45 e jurisprudência referida).

74 Além disso, há que recordar que a obrigação de organizar os serviços de saúde de modo a assegurar uma adequação constante entre o número de elementos do pessoal que presta cuidados de saúde e o número de pacientes incumbe à administração pública e depende de uma multitude de fatores suscetíveis de refletir uma especial necessidade de flexibilidade que, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça recordada no n.º 68 do presente acórdão, pode, neste setor específico, justificar objetivamente, à luz do artigo 5.º, n.º 1, alínea a), do Acordo-Quadro, o recurso a contratos de trabalho a termo sucessivos (Acórdão de 14 de setembro de 2016, Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, n.º 46).

75 Em contrapartida, não se pode admitir que os contratos de trabalho a termo possam ser renovados para efeitos de execução, de modo permanente e duradouro, de tarefas nos serviços de saúde inseridas na atividade normal do pessoal hospitalar comum (Acórdão de 14 de setembro de 2016, Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, n.º 47 e jurisprudência referida).

76 Com efeito, a renovação de contratos e de relações laborais a termo para cobrir necessidades que, de facto, têm caráter não provisório, mas sim permanente e duradouro, não é justificada na aceção do artigo 5.º, n.º 1, alínea a), do Acordo-Quadro, na medida em que essa utilização dos contratos ou relações laborais a termo vai diretamente contra a premissa na qual se funda o Acordo-Quadro, a saber, de que os contratos de trabalho sem termo constituem a forma comum das relações de trabalho, mesmo que os contratos a termo constituam uma característica do emprego em certos setores ou para determinadas ocupações e atividades (Acórdão de 14 de setembro de 2016, Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, n.º 48 e jurisprudência referida).

77 A observância do disposto no artigo 5.º, n.º 1, alínea a), do Acordo-Quadro exige, assim, que se verifique concretamente que a renovação de contratos de trabalho a termo sucessivos visa cobrir necessidades provisórias e que uma disposição nacional como a que está em causa nos processos principais, não é utilizada, de facto, para satisfazer necessidades permanentes e duráveis do empregador em matéria de pessoal (Acórdão de 14 de setembro de 2016, Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, n.º 49 e jurisprudência referida).

78 A este respeito, os órgãos jurisdicionais de reenvio constataram que, na prática, as sucessivas nomeações de D. Sanchez Ruiz e de B. Fernández Álvarez e o. não correspondem a simples necessidades provisórias da Comunidade de Madrid, antes visando satisfazer necessidades permanentes e duradouras em matéria de pessoal no serviço de saúde desta comunidade. Com efeito, decorre das decisões de reenvio que, no momento da interposição dos seus recursos, todos esses trabalhadores tinham estado empregados pela Comunidade de Madrid durante, pelo menos, 12 anos consecutivos, que alguns deles tinham sido objeto de mais de 200 nomeações e que efetuavam tarefas que fazem parte da atividade normal do pessoal que beneficiava de um estatuto permanente.

79 Por outro lado, esta constatação é corroborada pelo facto de os órgãos jurisdicionais de reenvio terem referido a existência de um problema estrutural no setor público da saúde espanhol, que se traduz numa percentagem elevada de trabalhadores temporários, que constituem, por essa razão, um elemento essencial do funcionamento deste setor, e na inexistência de limites máximos ao número de relações laborais a termo sucessivas e a inobservância da obrigação legal de prover os postos temporariamente cobertos por esse pessoal através da contratação de trabalhadores contratados por tempo indeterminado.

80 Nestas condições, há que responder à terceira a quinta questões no processo C-103/18 e à primeira questão no processo C-429/18 que o artigo 5.º do Acordo-Quadro deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação e a uma jurisprudência nacionais nos termos das quais a renovação sucessiva de relações laborais a termo é considerada justificada por «razões objetivas», na aceção do n.º 1, alínea a), deste artigo, pelo simples facto de essa renovação corresponder aos motivos de recrutamento previstos nessa legislação, a saber, razões de necessidade, de urgência ou para o desenvolvimento de programas de natureza temporária, conjuntural ou extraordinária, na medida em que tais legislação e jurisprudência nacionais não impedem o empregador em causa de responder, na prática, através de tais renovações, às necessidades permanentes e duradouras de pessoal.

Quanto à sétima questão no processo C-103/18 bem como às segunda, terceira, quarta, sexta e sétima questões no processo C-429/18

81 Com a sétima questão no processo C-103/18, bem como com a segunda, terceira, quarta, sexta e sétima questões no processo C-429/18, que há que examinar em conjunto, os órgãos jurisdicionais de reenvio interrogam o Tribunal de Justiça, no essencial, sobre a questão de saber se se pode considerar que certas medidas previstas pelo direito espanhol constituem medidas adequadas para evitar e, sendo caso disso, sancionar os abusos decorrentes da conclusão de sucessivos contratos de trabalho ou relações laborais a termo, na aceção do artigo 5.º do Acordo-Quadro.

82 A este respeito, os órgãos jurisdicionais de reenvio referem-se, em especial, à organização de processos de seleção destinados a prover definitivamente os postos provisoriamente ocupados por trabalhadores empregados no âmbito de relações laborais a termo, à conversão do estatuto dos trabalhadores que foram contratados de forma abusiva no âmbito de sucessivas relações laborais a termo em «pessoal por tempo indeterminado não permanente» e à concessão de uma indemnização equivalente à paga em caso de despedimento abusivo.

83 A este propósito, há que recordar que o artigo 5.º do Acordo-Quadro, que visa implementar um dos seus objetivos, concretamente, 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 respetivos 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 a termo, à duração máxima total desses sucessivos contratos de trabalho ou relações laborais e ao número de renovações dos mesmos (Acórdão de 21 de novembro de 2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, n.º 84 e jurisprudência referida).

84 Os Estados-Membros dispõem, a esse respeito, de uma margem de apreciação, uma vez que podem recorrer a uma ou a várias medidas enunciadas no artigo 5.º, n.º 1, alíneas a) a c), do Acordo-Quadro ou ainda a medidas legais existentes equivalentes, tendo em conta as necessidades de setores específicos e/ou de categorias de trabalhadores (Acórdão de 21 de novembro de 2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, n.º 85 e jurisprudência referida).

85 Deste modo, o artigo 5.º, n.º 1, do Acordo-Quadro impõe aos Estados-Membros um objetivo geral, que consiste na prevenção desses abusos, deixando-lhes, no entanto, a escolha dos meios para o alcançar, desde que não ponham em causa o objetivo ou o efeito útil do Acordo-Quadro (Acórdão de 21 de novembro de 2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, n.º 86 e jurisprudência referida).

86 O artigo 5.º do Acordo-Quadro não enuncia sanções específicas para a hipótese de se terem verificado tais abusos. Nesse caso, compete às autoridades nacionais adotar medidas que devem revestir um caráter não só proporcionado mas também suficientemente eficaz e dissuasivo para garantir a plena eficácia das normas adotadas em aplicação do Acordo-Quadro (Acórdão de 21 de novembro de 2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, n.º 87 e jurisprudência referida).

87 Assim, 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 sem termo. Contudo, a ordem jurídica interna do Estado-Membro em causa deve conter uma outra medida efetiva para evitar e, sendo caso disso, sancionar a utilização abusiva de contratos de trabalho a termo sucessivos (v., neste sentido, Acórdão de 14 de setembro de 2016, Martínez Andrés e Castrejana López, C-184/15 e C-197/15, EU:C:2016:680, n.ºs 39 e 41 e jurisprudência referida).

88 Quando se tenha verificado um recurso abusivo a sucessivos contratos de trabalho ou relações laborais a termo, deve poder ser aplicada uma medida que apresente garantias efetivas e equivalentes de proteção dos trabalhadores, para punir 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 «tomar qualquer disposição necessária para, em qualquer momento, poderem garantir os resultados impostos [por esta] diretiva» (Acórdão de 21 de novembro de 2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, n.º 88 e jurisprudência referida).

89 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 legislação nacional aplicável (Acórdão de 21 de novembro de 2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, n.º 89 e jurisprudência referida).

90 Compete, pois, no caso vertente, aos órgãos jurisdicionais 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, punir a conclusão abusiva de sucessivos contratos de trabalho ou relações laborais a termo (v., por analogia, Acórdão de 21 de novembro de 2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, n.º 90 e jurisprudência referida).

91 Contudo, o Tribunal de Justiça, decidindo a título prejudicial, pode prestar esclarecimentos que permitam orientar os referidos órgãos jurisdicionais na sua apreciação (v., por analogia, Acórdão de 21 de novembro de 2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, n.º 91 e jurisprudência referida).

92 A este respeito, importa salientar, em primeiro lugar, que nenhuma das medidas nacionais referidas no n.º 82 do presente acórdão parece inserir-se numa das categorias de medidas previstas no artigo 5.º, n.º 1, alíneas a) a c), do Acordo-Quadro, destinadas a evitar o recurso abusivo a contratos ou a relações laborais a termo sucessivos.

93 Como tal, importa averiguar, em segundo lugar, se essas medidas constituem «medidas legais equivalentes para [prevenir os abusos]», na aceção deste artigo.

94 No que se refere, antes de mais, à organização nos prazos estabelecidos de processos de seleção destinados a prover definitivamente os postos ocupados provisoriamente por trabalhadores a termo, importa observar que tal medida é suscetível de evitar que o estatuto precário desses trabalhadores se perpetue, garantindo que os postos que ocupam sejam rapidamente preenchidos de forma permanente.

95 Como tal, a organização desses processos nos prazos estabelecidos é, em princípio, suscetível, nas situações em causa nos processos principais, de evitar os abusos decorrentes da conclusão de sucessivos contratos de trabalho ou relações laborais a termo enquanto se aguarda que esses postos sejam providos definitivamente.

96 Feita esta precisão, resulta das decisões de reenvio que, nos casos em apreço, apesar de a regulamentação em causa nos processos principais prever prazos precisos para a organização de tais processos, na realidade, esses prazos não são respeitados e esses procedimentos são pouco frequentes.

97 Nestas condições, uma legislação nacional que prevê a organização de processos de seleção destinados a prover definitivamente os postos ocupados provisoriamente por trabalhadores a termo, bem como prazos precisos para esse fim, mas que não permite assegurar que esses processos sejam efetivamente organizados, não se afigura apta a evitar o recurso abusivo, pelo empregador em causa, a sucessivas relações laborais a termo. Tal legislação também não se afigura apta a sancionar devidamente o recurso abusivo a essas relações laborais e a eliminar as consequências da violação do direito da União, uma vez que, como indicaram os órgãos jurisdicionais de reenvio, a sua aplicação não tem nenhum efeito negativo para esse empregador.

98 Por conseguinte, sob reserva de verificação pelos órgãos jurisdicionais de reenvio, essa legislação não parece constituir uma medida suficientemente eficaz e dissuasiva para garantir a plena eficácia das normas adotadas em aplicação do Acordo-Quadro, na aceção da jurisprudência recordada no n.º 86 do presente acórdão, e, portanto, uma «medida legal equivalente», na aceção do artigo 5.º do Acordo-Quadro.

99 O mesmo se diga da quarta disposição transitória do Estatuto de Base dos Funcionários Públicos, que prevê a possibilidade de a administração consolidar o emprego em postos ocupados por funcionários interinos ou por pessoal temporário por meio de provas. Com efeito, resulta das informações fornecidas pelos órgãos jurisdicionais de reenvio que esta disposição se limita a prever uma faculdade para a administração, pelo que esta não é obrigada a aplicar a referida disposição, mesmo quando seja constatado que recorreu abusivamente à utilização sucessiva de contratos ou relações laborais a termo.

100 De resto, no que se refere ao facto de a organização de processos de seleção proporcionar aos trabalhadores que foram contratados abusivamente no âmbito de relações laborais a termo sucessivas uma oportunidade para tentarem aceder à estabilidade do emprego, podendo estes, em princípio, participar nesses processos, este facto não pode dispensar os Estados-Membros da observância da obrigação de prever uma medida adequada para sancionar devidamente o recurso abusivo a sucessivos contratos de trabalho e relações laborais a termo. Com efeito, como salientou, em substância, a advogada-geral no n.º 68 das suas conclusões, esses processos, cujo resultado é, além do mais, incerto, estão igualmente abertos aos candidatos que não foram vítimas de tal abuso.

101 Como tal, sendo a organização desses processos independente de qualquer consideração relativa ao caráter abusivo do recurso a contratos a termo, não se mostra apta a punir devidamente o recurso abusivo a tais relações laborais e a eliminar as consequências da violação do direito da União. Consequentemente, não parece permitir alcançar a finalidade prosseguida pelo artigo 5.º do Acordo-Quadro (v., por analogia, Acórdão de 21 de novembro de 2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, n.os 94 e 95).

102 No que respeita, em seguida, à conversão do estatuto dos trabalhadores que foram empregados de forma abusiva através de sucessivas relações laborais a termo em «pessoal por tempo indeterminado não permanente», basta salientar que os próprios órgãos jurisdicionais de reenvio consideram que esta medida não permite alcançar a finalidade prosseguida pelo artigo 5.º do Acordo-Quadro. Com efeito, resulta das decisões de reenvio que essa conversão não prejudica a possibilidade de o empregador suprimir o posto ou pôr termo às funções do trabalhador contratado a termo em causa quando o trabalhador substituído retome as suas funções. Além disso, como indicaram os órgãos jurisdicionais de reenvio, contrariamente à conversão, no setor privado, dos sucessivos contratos de trabalho a termo em contratos de trabalho sem termo, a conversão do estatuto dos trabalhadores a termo em causa em «pessoal por tempo indeterminado permanente» não lhes permite usufruir das mesmas condições de trabalho que o pessoal estatutário permanente.

103 No que se refere, por último, à concessão de uma indemnização equivalente à paga em caso de despedimento abusivo, importa recordar que, para que constitua uma «medida legal equivalente», na aceção do artigo 5.º do Acordo-Quadro, a atribuição de tal indemnização deve-se destinar especificamente a compensar os efeitos do recurso a sucessivos contratos ou relações laborais a termo (v., neste sentido, Acórdão de 21 de novembro de 2018, de Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, n.os 94 e 95).

104 Em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça recordada no n.º 86 do presente acórdão, é ainda necessário que a indemnização concedida revista um caráter não só proporcionado mas também suficientemente eficaz e dissuasivo para garantir a plena eficácia desse artigo.

105 Nestas condições, na medida em que o direito espanhol permite a concessão de uma indemnização equivalente à paga em caso de despedimento abusivo aos membros do pessoal estatuário temporário vítimas da utilização abusiva de sucessivas relações laborais a termo, cabe aos órgãos jurisdicionais de reenvio determinar se essa medida é adequada para evitar e, sendo caso disso, sancionar esse abuso.

106 Face às considerações precedentes, há que responder à sétima questão no processo C-103/18, bem como à segunda, terceira, quarta, sexta e sétima questões no processo C-429/18 que o artigo 5.º do Acordo-Quadro deve ser interpretado no sentido de que incumbe ao órgão jurisdicional nacional apreciar, em conformidade com o conjunto das regras do seu direito nacional aplicáveis, se a organização de processos de seleção destinados a prover definitivamente os postos ocupados provisoriamente por trabalhadores empregues no âmbito de relações laborais a termo, a conversão do estatuto desses trabalhadores em «pessoal por tempo indeterminado não permanente» e a concessão aos referidos trabalhadores de uma indemnização equivalente à paga em caso de despedimento

abusivo constituem medidas adequadas para evitar e, caso aplicável, sancionar os abusos decorrentes da conclusão de sucessivos contratos de trabalho ou relações laborais a termo ou medidas equivalentes, na aceção desta disposição.

Quanto à segunda questão no processo C-103/18

107 Resulta dos fundamentos da decisão de reenvio no processo C-103/18 que, com a sua segunda questão neste processo, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o Acordo-Quadro deve ser interpretado no sentido de que, em caso de recurso abusivo, por um empregador público, a sucessivas relações laborais a termo, o facto de o trabalhador em causa ter consentido no estabelecimento dessas diferentes relações laborais é suscetível de retirar, deste ponto de vista, qualquer caráter abusivo ao comportamento desse empregador, de modo a que o Acordo-Quadro não seja aplicável à situação desse trabalhador.

108 A este respeito, importa recordar que resulta do próprio teor do artigo 2.º, n.º 1, do Acordo-Quadro que o âmbito de aplicação deste é concebido de modo amplo, uma vez que, de maneira geral, visa os «trabalhadores contratados a termo ou partes numa relação laboral, nos termos definidos pela lei, convenções coletivas ou práticas vigentes em cada Estado-Membro». Além disso, a definição do conceito de «trabalhador contratado a termo», na aceção do Acordo-Quadro, enunciado no seu artigo 3.º, n.º 1, abrange todos os trabalhadores, sem fazer distinção consoante a natureza pública ou privada do empregador a que estejam vinculados e seja qual for a qualificação dos respetivos contratos no direito interno (Acórdão de 26 de novembro de 2014, Mascolo e o., C-22/13, C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, EU:C:2014:2401, n.º 67 e jurisprudência referida).

109 O Acordo-Quadro aplica-se, assim, a todos os trabalhadores que fornecem prestações remuneradas no âmbito de uma relação laboral a termo que os liga ao seu empregador, na medida em que estes estejam vinculados por um contrato de trabalho na aceção do direito nacional, e sob exclusiva reserva da margem de apreciação conferida aos Estados-Membros pelo artigo 2.º, n.º 2, do Acordo-Quadro quanto à aplicação deste último a determinadas categorias de contratos ou de relações de trabalho e da não aplicação, nos termos do quarto parágrafo do preâmbulo do Acordo-Quadro, aos trabalhadores temporários (v., neste sentido, Acórdão de 26 de novembro de 2014, Mascolo e o., C-22/13, C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, EU:C:2014:2401, n.º 68 e jurisprudência referida).

110 Não resulta de forma alguma destas disposições que a aplicação do Acordo-Quadro esteja excluída quando o trabalhador tenha consentido no estabelecimento da sua relação laboral com um empregador público.

111 Pelo contrário, tal interpretação iria manifestamente contra um dos objetivos do Acordo-Quadro, a saber, como resulta do n.º 53 do presente acórdão, o de enquadrar o recurso sucessivo aos contratos ou relações laborais, considerado fonte potencial de abusos em prejuízo dos trabalhadores, prevendo um certo número de normas de proteção mínima destinadas a evitar a precarização da situação dos trabalhadores dependentes.

112 Este objetivo do Acordo-Quadro baseia-se de forma implícita mas necessária na premissa de que o trabalhador, em razão da sua posição de fraqueza em relação ao empregador, é suscetível de ser vítima de um recurso abusivo, pelo empregador, a sucessivas relações laborais a termo, ainda que o estabelecimento e a renovação dessas relações laborais sejam livremente consentidos.

113 Com efeito, esta situação de fraqueza pode dissuadir um trabalhador de invocar explicitamente os seus direitos face ao seu empregador, nomeadamente, quando o facto de os reivindicar seja suscetível de o expor a medidas tomadas por este último, que possam afetar a relação de trabalho em detrimento deste trabalhador (v., neste sentido, Acórdãos de 14 de maio de 2019, CCOO, C-55/18, EU:C:2019:402, n.ºs 44 e 45 e jurisprudência referida).

114 Por conseguinte, não se pode considerar que os trabalhadores a termo estão privados da proteção que lhes garante o Acordo-Quadro pelo simples facto de terem livremente consentido na celebração de sucessivas relações laborais a termo, sob pena de privar completamente o artigo 5.º deste acordo de qualquer efeito útil.

115 Como resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça recordada no n.º 108 do presente acórdão, não é relevante, a este respeito, o facto de essas relações laborais terem sido estabelecidas por atos administrativos em razão da qualidade pública do empregador.

116 Face às considerações precedentes, há que responder à segunda questão no processo C-103/18 que o artigo 2.º, o artigo 3.º, n.º 1, e o artigo 5.º do Acordo-Quadro devem ser interpretados no sentido de que, em caso de recurso abusivo, por um empregador público, a sucessivas relações laborais a termo, o facto de o trabalhador em causa ter consentido no estabelecimento e/ou na renovação dessas relações laborais não é suscetível de retirar, deste ponto de vista, qualquer caráter abusivo ao comportamento desse empregador de modo a que o Acordo-Quadro não seja aplicável à situação desse trabalhador.

Quanto à sexta e nona questões no processo C-103/18, bem como quanto à quinta questão no processo C-429/18

117 Com a sexta e nona questões no processo C-103/18, bem como à quinta questão no processo C-429/18, que há que examinar em conjunto, os órgãos jurisdicionais de reenvio perguntam, em substância, se o direito da União deve ser interpretado no sentido de que impõe que um órgão jurisdicional nacional ao qual foi submetido um litígio entre um trabalhador e o seu empregador público não aplique uma regulamentação nacional que não é conforme com o artigo 5.º, n.º 1, do Acordo-Quadro.

118 A este respeito, importa recordar que o artigo 5.º, n.º 1, do Acordo-Quadro não é incondicional e suficientemente preciso para poder ser invocado por um particular perante um juiz nacional (v., neste sentido, Acórdão de 15 de abril de 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, n.º 80).

119 Ora, tal disposição do direito da União, que não tenha efeito direto, não pode ser invocada, enquanto tal, no âmbito de um litígio abrangido pelo direito da União, a fim de afastar a aplicação de uma disposição de direito nacional que lhe seja contrária (v., por analogia, Acórdão de 24 de junho de 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, n.º 62).

120 Por conseguinte, um órgão jurisdicional nacional não está obrigado a não aplicar uma disposição do seu direito nacional contrária ao artigo 5.º, n.º 1, do Acordo-Quadro.

121 Feita esta precisão, importa recordar que, ao aplicar o direito interno, o órgão jurisdicional nacional deve interpretar o direito nacional, na medida do possível, à luz do texto e da finalidade da diretiva em causa, para atingir o resultado por ela prosseguido e cumprir assim o artigo 288.º, terceiro parágrafo, TFUE (Acórdão de 4 de julho de 2006, Adeneler e o., C-212/04, EU:C:2006:443, n.º 108 e jurisprudência referida).

122 Com efeito, a exigência de uma interpretação conforme do direito nacional é inerente ao sistema do Tratado, na medida em que permite aos órgãos jurisdicionais nacionais assegurar, no âmbito das suas competências, a plena eficácia do direito da União quando decidem do litígio que lhes é apresentado (Acórdão de 4 de julho de 2006, Adeneler e o., C-212/04, EU:C:2006:443, n.º 109 e jurisprudência referida).

123 Na verdade, a obrigação de o juiz nacional tomar como referência o conteúdo de uma diretiva quando procede à interpretação das normas pertinentes do direito interno é limitada pelos princípios gerais de direito, designadamente os da segurança jurídica e da não retroatividade, e não pode servir de fundamento a uma interpretação *contra legem* do direito nacional (Acórdão de 4 de julho de 2006, Adeneler e o., C-212/04, EU:C:2006:443, n.º 110 e jurisprudência referida).

124 O princípio da interpretação conforme exige, no entanto, que os órgãos jurisdicionais nacionais façam tudo o que for da sua competência, tomando em consideração todo o direito interno e mediante a aplicação dos métodos de interpretação por este reconhecidos, para garantir a plena eficácia da diretiva em causa e alcançar uma solução conforme ao objetivo por ela pretendido (Acórdão de 4 de julho de 2006, Adeneler e o., C-212/04, EU:C:2006:443, n.º 111 e jurisprudência referida).

125 Face às considerações precedentes, há que responder à sexta e nona questões no processo C-103/18, bem como à quinta questão no processo C-429/18 que o direito da União deve ser interpretado no sentido de que não impõe que um órgão jurisdicional nacional ao qual foi submetido um litígio entre um trabalhador e o seu empregador público não aplique uma regulamentação nacional que não seja conforme com o artigo 5.º, n.º 1, do Acordo-Quadro.

Quanto à oitava questão no processo C-103/18

126 Com a sua oitava questão no processo C-103/18, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o direito da União deve ser interpretado no sentido de que impõe que os Estados-Membros prevejam a possibilidade de rever decisões judiciais e atos administrativos relativos a cessações de funções e nomeações, bem como anúncios de concursos que se tornaram definitivos, a fim de garantir a plena eficácia do direito da União.

127 Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, as questões relativas à interpretação do direito da União submetidas pelo juiz nacional no quadro regulamentar e factual que define sob a sua responsabilidade, e cuja exatidão não cabe ao Tribunal de Justiça verificar, gozam de uma presunção de pertinência. O Tribunal de Justiça só pode recusar pronunciar-se sobre um pedido de decisão prejudicial apresentado por um órgão jurisdicional nacional se for manifesto que a interpretação do direito da União solicitada não tem nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal, quando o problema for hipotético ou ainda quando o Tribunal não dispuser dos elementos de facto e de direito necessários para dar uma resposta útil às questões que lhe são submetidas (Despacho de 12 de junho de 2019, Aragón Carrasco e o., C-367/18, não publicado, EU:C:2019:487, n.º 53 e jurisprudência referida).

128 Além disso, a necessidade de obter uma interpretação do direito da União que seja útil ao órgão jurisdicional nacional exige que este defina o quadro factual e regulamentar em que se inserem as questões que submete ou que, pelo menos, explique as hipóteses factuais em que essas questões assentam (Despacho de 12 de junho de 2019, Aragón Carrasco e o., C-367/18, não publicado, EU:C:2019:487, n.º 54 e jurisprudência referida).

129 No caso vertente, o órgão jurisdicional de reenvio não precisou de forma alguma que, no litígio no processo principal, seria levado a proceder à revisão de uma decisão judicial ou a ordenar que um órgão administrativo revisse uma decisão de cessação de funções, de nomeação ou um aviso de concurso que se tornaram definitivos.

130 A este respeito, pode-se deduzir da fundamentação da decisão de reenvio no processo C-103/18, bem como das observações do Governo espanhol nesse processo, que as únicas circunstâncias em que a Comunidade de Madrid seria eventualmente levada a proceder à revisão de decisões de nomeação ou de cessação de funções que se tornaram definitivas são a conversão das sucessivas nomeações de D. Sánchez Ruiz em nomeação como membro do pessoal estatutário permanente, a fim de sancionar

o recurso abusivo, por esse empregador público, a sucessivas relações laborais a termo. Todavia, resulta claramente das informações fornecidas pelo órgão jurisdicional de reenvio que essa conversão está categoricamente excluída por força do direito espanhol, uma vez que o acesso ao estatuto de pessoal estatutário permanente só é possível na sequência da aprovação num processo de seleção.

131 Nestas condições, verifica-se manifestamente que o problema suscitado pela oitava questão no processo C-103/18 é de natureza hipotética. Esta questão é, por conseguinte, inadmissível.

Quanto às despesas

132 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 (Segunda Secção) declara:

1) **O artigo 5.º 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 os Estados-Membros e/ou os parceiros sociais não podem excluir do conceito de «sucessivos contratos de trabalho ou relações laborais a termo», na aceção desta disposição, uma situação em que um trabalhador contratado com base numa relação laboral a termo, a saber, até que o posto vago para que foi contratado fosse provido definitivamente, ocupou, no âmbito de várias nomeações, o mesmo posto de trabalho ininterruptamente durante vários anos e exerceu, de forma constante e contínua, as mesmas funções, sendo a manutenção duradoura desse trabalhador nesse posto vago consequência da inobservância pelo empregador da sua obrigação legal de organizar no prazo estabelecido um processo de seleção destinado a prover o referido posto vago definitivamente e tendo, devido a este facto, a sua relação laboral sido implicitamente prorrogada de ano para ano.**

2) **O artigo 5.º 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, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação e a uma jurisprudência nacionais nos termos das quais a renovação sucessiva de relações laborais a termo é considerada justificada por «razões objetivas», na aceção do n.º 1, alínea a), deste artigo, pelo simples facto de essa renovação corresponder aos motivos de recrutamento previstos nessa legislação, a saber, razões de necessidade, de urgência ou para o desenvolvimento de programas de natureza temporária, conjuntural ou extraordinária, na medida em que tais legislação e jurisprudência nacionais não impedem o empregador em causa de responder, na prática, através de tais renovações, às necessidades permanentes e duradouras de pessoal.**

3) **O artigo 5.º 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, deve ser interpretado no sentido de que incumbe ao órgão jurisdicional nacional apreciar, em conformidade com o conjunto das regras do seu direito nacional aplicáveis, se a organização de processos de seleção destinados a prover definitivamente os postos ocupados provisoriamente por trabalhadores empregues no âmbito de relações laborais a termo, a conversão do estatuto desses trabalhadores em «pessoal por tempo indeterminado não permanente» e a concessão aos referidos trabalhadores de uma indemnização equivalente à paga em caso de despedimento abusivo constituem medidas adequadas para evitar e, caso aplicável, sancionar os abusos decorrentes da conclusão de sucessivos contratos de trabalho ou relações laborais a termo ou medidas equivalentes, na aceção desta disposição.**

4) **O artigo 2.º, o artigo 3.º, n.º 1, e o artigo 5.º 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, devem ser interpretados no sentido de que, em caso de recurso abusivo, por um empregador público, a sucessivas relações laborais a termo, o facto de o trabalhador em causa ter consentido no estabelecimento e/ou na renovação dessas relações laborais não é suscetível de retirar, deste ponto de vista, qualquer caráter abusivo ao comportamento desse empregador de modo a que este Acordo-Quadro não seja aplicável à situação desse trabalhador**.

5) **O direito da União deve ser interpretado no sentido de que não impõe que um órgão jurisdicional nacional ao qual foi submetido um litígio entre um trabalhador e o seu empregador público não aplique uma regulamentação nacional que não seja conforme com 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.**

Assinaturas