CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL
SRA. JULIANE KOKOTT
presentadas el 4 de diciembre de 2008 [1]

I. Introducción

1. Una vez más se solicita que el Tribunal de Justicia intervenga en un litigio enconado sobre la protección de los trabajadores de la función pública griega con contratos de duración determinada. Sin embargo, esta vez el conflicto gira en torno a un problema que sólo fue tratado de manera como mucho marginal en los asuntos sobre los que hasta ahora ha recaído sentencia, los asuntos Adeneler y otros [2] y Vassilakis y otros, [3] ¿infringen las disposiciones sobre trabajo de duración determinada vigentes en Grecia para el sector público la *prohibición de empeoramiento* impuesta por el Derecho comunitario? La interpretación de esta prohibición que se solicita al Tribunal de Justicia tiene trascendencia no sólo para Grecia.

2. El objeto del examen lo constituye, en concreto, la normativa griega conforme a la cual en el sector público se prohíbe la transformación de las relaciones laborales de duración determinada en contratos indefinidos; actualmente incluso la Constitución griega consagra esta regla. En todo caso, el tribunal remitente y algunos de quienes han presentado observaciones en este procedimiento consideran que la anterior normativa griega era más beneficiosa para los trabajadores con contrato de duración determinada que la vigente actualmente. Por ese motivo dudan de la compatibilidad de la nueva normativa con las exigencias del Derecho comunitario, especialmente con la prohibición de empeoramiento.

3. En la respuesta a las cuestiones planteadas en las tres peticiones de decisión prejudicial que nos ocupan también desempeña cierto papel la sentencia Mangold, [4] objeto de variadas críticas. Sin embargo, me gustaría adelantar ya que en el presente asunto no se trata de los pasajes controvertidos de dicha sentencia relativos a la prohibición de discriminación por razón de la edad, especialmente de la deducción dogmática de dicha prohibición y de sus repercusiones sobre los litigios entre particulares.

1 — Lengua original: alemán.
2 — Sentencia de 4 de julio de 2006 (C-212/04, Rec. p. I-6057).
3 — Auto de 12 de junio de 2008 (C-364/07), apartado 49.
4 — Sentencia de 22 de noviembre de 2005 (C-144/04, Rec. p. I-9981).

II. Marco jurídico

A. *Derecho comunitario*

4. El marco jurídico comunitario de este asunto se encuentra en la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada. [5] Mediante esta Directiva se aplica el Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada (en lo sucesivo, «Acuerdo marco»), firmado el 18 de marzo de 1999 entre tres organizaciones interprofesionales de carácter general (la CES, la UNICE y el CEEP), que se adjunta a la Directiva como anexo.

5. El Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada pretende ser una contribución para la consecución de un mayor equilibrio entre flexibilidad del tiempo de trabajo y seguridad para los trabajadores. [6] Se basa en la consideración de «que los contratos de duración indefinida son, y seguirán siendo, la forma más común de relación laboral entre empresarios y trabajadores». [7] Pero, al mismo tiempo, el Acuerdo marco reconoce que los contratos de duración determinada «son característicos del empleo en algunos sectores, ocupaciones y actividades y [...] pueden convenir tanto a los empresarios como a los trabajadores». [8] El Acuerdo marco parte, además, de que «la utilización de contratos de trabajo de duración determinada basados en razones objetivas es una forma de evitar abusos». [9]

6. La cláusula 1 del Acuerdo marco define su objeto en los siguientes términos:

«El objeto del presente Acuerdo marco es:

a) mejorar la calidad del trabajo de duración determinada garantizando el respeto al principio de no discriminación;

b) establecer un marco para evitar los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada.»

5 — DO L 175, p. 43.

6 — Párrafo primero del Preámbulo del Acuerdo marco; véanse asimismo los números 3 y 5 de las Consideraciones generales.

7 — Párrafo segundo del Preámbulo del Acuerdo marco; véase asimismo el número 6 de las Consideraciones generales.

8 — Número 8 de las Consideraciones generales del Acuerdo marco; véase asimismo el párrafo segundo de su Preámbulo.

9 — Número 7 de las Consideraciones generales del Acuerdo marco.

7. Respecto al ámbito de aplicación del Acuerdo marco, su cláusula 2, apartado 1, dispone:

«El presente Acuerdo se aplica a los trabajadores con un trabajo de duración determinada cuyo contrato o relación laboral esté definido por la legislación, los convenios colectivos o las prácticas vigentes en cada Estado miembro.»

8. A efectos del Acuerdo marco, «trabajador con contrato de duración determinada» es, conforme a la definición contenida en la cláusula 3, apartado 1,

«el trabajador con un contrato de trabajo o una relación laboral concertados directamente entre un empresario y un trabajador, en los que el final del contrato de trabajo o de la relación laboral viene determinado por condiciones objetivas tales como una fecha concreta, la realización de una obra o servicio determinado o la producción de un hecho o un acontecimiento determinado».

9. La cláusula 5 del Acuerdo marco se refiere a las medidas destinadas a evitar la utilización abusiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada:

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

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

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

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

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

a) se considerarán "sucesivos";

b) se considerarán celebrados por tiempo indefinido.»

10. Por último, bajo el epígrafe «Disposiciones para la puesta en práctica», se establece lo siguiente en la cláusula 8, apartado 3, del Acuerdo marco:

«1. Los Estados miembros y/o los interlocutores sociales podrán mantener o introducir disposiciones más favorables para los trabajadores que las previstas en el presente Acuerdo.

[…]

3. La aplicación de las disposiciones del presente Acuerdo no podrá constituir una justificación válida para la reducción del nivel general de protección de los trabajadores en el ámbito cubierto por el presente Acuerdo.

[…].»

11. En lo referente a los términos empleados en el Acuerdo marco, no definidos en el mismo de manera específica, la Directiva 1999/70 permite que sean los Estados miembros quienes definan dichos términos en conformidad con el Derecho y las prácticas nacionales, a condición de que dichas definiciones respeten el contenido del Acuerdo marco. [10] De esta forma se pretende tener en cuenta la situación en cada Estado miembro y las circunstancias de algunos sectores y ocupaciones, incluidas las actividades de carácter estacional. [11]

12. Conforme al artículo 2, apartado 1, de la Directiva 1999/70, los Estados miembros están obligados a «[poner] en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva a […] más tardar el 10 de julio de 2001» o a asegurarse de que, como máximo en dicha fecha, «los interlocutores sociales hayan establecido las disposiciones necesarias mediante acuerdo». Con arreglo al artículo 2, apartado 2, de la Directiva, los Estados miembros, si fuera necesario para tener en cuenta dificultades particulares o la aplicación mediante convenio colectivo, y tras consultar

10 — Decimoséptimo considerando de la Directiva 1999/70.

11 — Número 10 de las Consideraciones generales del Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada; véase asimismo el párrafo tercero del Preámbulo de dicho Acuerdo marco.

con los interlocutores sociales, pueden disponer como máximo de un año suplementario. Grecia obtuvo esa prórroga anual del plazo de adaptación, que concluyó, por tanto, el 10 de julio de 2002. [12]

B. *Derecho nacional*

13. Por lo que se refiere al Derecho griego, cabe señalar, por una parte, los Decretos Presidenciales adoptados para adaptar el Derecho interno a la Directiva 1999/70 y, por otra parte, el artículo 103 de la Constitución griega y las Leyes 2190/1994, 3250/2004 [13] y 2112/1920.

1. Decretos Presidenciales adoptados para adaptar el Derecho interno a la Directiva 1999/70

14. El Decreto Presidencial 81/2003, [14] que entró en vigor el 2 de abril de 2003, establece un «Régimen para trabajadores con contratos de trabajo de duración determinada» y, conforme a su artículo 2, apartado 1, se aplicaba originariamente «a los trabajadores con un contrato o una relación laboral de duración determinada». Sin embargo, mediante el posterior Decreto Presidencial 180/2004, [15] que entró en vigor el 23 de agosto de 2004, se limitó el ámbito de aplicación fijado en aquel artículo a las relaciones laborales del sector privado. [16]

15. Mediante el Decreto Presidencial 164/2004, [17] que entró en vigor el 19 de julio de 2004, se adoptaron normas especiales para trabajadores con contratos de duración determinada en el sector público. Su artículo 2, apartado 1, determina el ámbito de aplicación de la siguiente forma:

«Las disposiciones de este Decreto se aplican a los empleados del sector público [...] y a los empleados de las empresas municipales que desempeñen su trabajo sobre la base de un contrato o relación laboral de duración determinada un contrato de obra u otro contrato o relación que encubra una relación laboral por cuenta ajena.»

12 — Véase asimismo la sentencia Adeneler y otros (citada en la nota 2), apartado 12.

13 — FEK A' 124, de 7 de Julio de 2004.

14 — FEK A' 77, de 2 de abril de 2003.

15 — FEK A' 160, de 23 de agosto de 2004. Conforme al artículo 5, apartado 1, del Decreto Presidencial 180/2004, éste entró en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial, salvo disposición específica en contrario.

16 — Véase el artículo 1 del Decreto Presidencial 180/2004.

17 — FEK A' 134, de 19 de abril de 2004. Conforme a su artículo 12, apartado 1, el Decreto Presidencial 164/2004 entró en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial, salvo disposición en contrario.

16. Respecto a la legalidad de los contratos sucesivos en el sector público, el artículo 5 del Decreto Presidencial 164/2004 establece lo siguiente:

«1. Quedan prohibidos los contratos sucesivos celebrados y ejecutados entre el mismo empleador y el mismo trabajador en una actividad idéntica o similar y bajo condiciones laborales idénticas o similares cuando el intervalo entre estos contratos sea inferior a tres meses.

2. Excepcionalmente se permitirá celebrar estos contratos en los supuestos en que estén justificados por una razón objetiva. Existe una razón objetiva cuando los contratos que sigan al contrato inicial se celebren para atender necesidades especiales del mismo tipo que guarden conexión directa e inmediata con las características o la naturaleza de la actividad de la empresa.

[…]

4. El número de contratos sucesivos no podrá ser, en ningún caso, superior a tres, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo siguiente.»

17. Además, en el artículo 6 del Decreto Presidencial 164/2004 se recogen disposiciones relativas a la duración máxima de los contratos:

«1. Los contratos sucesivos celebrados y ejecutados entre el mismo empleador y el mismo trabajador en una actividad idéntica o similar y bajo condiciones laborales idénticas o similares, no podrán exceder de un período total de empleo de veinticuatro meses, con independencia de que se celebren en aplicación del artículo precedente o de otras disposiciones de la legislación vigente.

2. La duración total del período de empleo sólo podrá exceder de veinticuatro meses cuando se trate de categorías especiales de trabajadores, en atención a la naturaleza y a las características de la prestación laboral, previstas en la legislación vigente, como, en particular, en el caso de los directivos, de los trabajadores contratados en el marco de un programa específico de investigación o de programas subvencionados o financiados, y de los trabajadores contratados para la realización de trabajos vinculados al cumplimiento de obligaciones derivadas de convenios celebrados con organismos internacionales.»

18. Respecto a las consecuencias de las infracciones, el artículo 7 del Decreto Presidencial 164/2004 dispone:

«1. Todo contrato celebrado en infracción de las disposiciones de los artículos 5 y 6 del presente Decreto es nulo de pleno derecho.

2. En caso de que el contrato nulo se haya ejecutado total o parcialmente se abonarán al trabajador las cantidades de dinero que se le adeuden con arreglo a dicho contrato y las cantidades eventualmente pagadas no serán repetibles. El trabajador tiene derecho, en concepto de indemnización por el período en que fue ejecutado el contrato de trabajo nulo, a percibir la cantidad a la que tendría derecho un trabajador equivalente con un contrato de duración indefinida en caso de denuncia de su contrato. Si hay más de un contrato nulo, el período considerado a efectos del cálculo de la indemnización del daño es la duración total del período de empleo con arreglo a los contratos nulos. Las cantidades de dinero pagadas por el empresario al trabajador se imputarán al responsable.

3. El infractor de las disposiciones de los artículos 5 y 6 del presente Decreto será castigado con la pena de reclusión […]. Si la infracción es culposa, el responsable será castigado con la pena de reclusión de hasta un año. La misma infracción constituye paralelamente una falta de disciplina grave.»

19. Las disposiciones transitorias contenidas en el artículo 11 del Decreto Presidencial 164/2004 establecen, en particular, lo siguiente:

«1. Los contratos sucesivos en el sentido del artículo 5, apartado 1, de este Decreto celebrados antes de la fecha de entrada en vigor del Decreto y aún vigentes en esa fecha pasarán a ser contratos de trabajo por tiempo indefinido cuando concurran los siguientes requisitos acumulativos:

a) Duración total de los contratos sucesivos de, al menos, veinticuatro (24) meses hasta la entrada en vigor del Decreto, independientemente del número de prórrogas del contrato, o, al menos, tres prórrogas tras el contrato inicial en el sentido del artículo 5, apartado 1, de este Decreto, con una duración total de empleo de, al menos, dieciocho (18) meses en un período total de veinticuatro (24) meses, contados a partir del contrato inicial.

b) El período total de empleo con arreglo a la letra a) debe haber sido desempeñado efectivamente para la misma empresa, en un sector de actividad idéntico o similar y bajo condiciones laborales idénticas o similares a las del contrato inicial. […]

c) El contrato debe tener por objeto actividades que guarden una relación directa e inmediata con una necesidad permanente y duradera de la entidad de que se trate, determinada por el interés público cuya atención haya sido encomendada a dicha entidad.

d) El período total de empleo en el sentido de las letras anteriores debe haberse realizado en jornada completa o a tiempo parcial y en funciones idénticas o similares a las mencionadas en el contrato inicial […].

2. Para demostrar que concurren los requisitos del apartado anterior, el trabajador presentará a la institución correspondiente, dentro del plazo perentorio de dos (2) meses a contar desde la entrada en vigor del presente Decreto, una solicitud que contenga los datos que demuestren que concurren los mencionados requisitos. Será competente para adoptar un dictamen motivado, caso por caso, sobre si concurren los requisitos expuestos en el apartado anterior el Consejo de Servicio correspondiente o el órgano equivalente o, a falta de éstos, el consejo de administración o el órgano administrativo de la persona jurídica de que se trate o el órgano equivalente con arreglo a la normativa vigente. En lo que respecta a las empresas municipales, el órgano competente será, en cualquier caso, el Consejo municipal de la correspondiente entidad local, a propuesta del consejo de administración o del órgano administrativo de la empresa. El órgano competente examinará además si los contratos de obra o los otros contratos y relaciones encubren una relación laboral por cuenta ajena. El mencionado dictamen del órgano competente con arreglo a las anteriores disposiciones se producirá, como máximo, en el plazo de cinco meses desde la entrada en vigor del presente Decreto.

3. Los dictámenes de los órganos competentes, en el sentido del anterior apartado 2, positivos o negativos, serán comunicados inmediatamente al Anotato Symvoulio Epilogis Prosopikou (Consejo Superior de Selección de Personal; en lo sucesivo, «ASEP»), que decide sobre dichos dictámenes en el plazo de tres meses a contar desde su comunicación.

4. El presente artículo se aplicará a los trabajadores del sector público […] así como de las empresas municipales o comunales […]

5. Lo dispuesto en el apartado 1 de este artículo también se aplica a los contratos que hubieran expirado en los tres meses anteriores a la entrada en vigor de este Decreto; tales contratos serán considerados contratos sucesivos vigentes hasta la entrada en vigor de este Decreto. El requisito mencionado en el apartado 1, letra a), de este artículo debe cumplirse en el momento de expirar el contrato.

[…]»

2. Otras disposiciones que repercuten en el trabajo de duración determinada

a) Disposiciones de la Constitución griega

20. El artículo 103, apartado 2, de la Constitución griega establece lo siguiente:

«Nadie podrá ser nombrado funcionario en un puesto de plantilla no establecido por Ley. Excepcionalmente, una Ley especial podrá determinar que se atiendan necesidades imprevistas y urgentes con personal contratado por tiempo determinado en régimen de Derecho privado.»

21. El artículo 103, apartado 8, de la Constitución griega, que entró en vigor el 7 de abril de 2001, establece:

«La Ley determinará las condiciones y la duración de la relación laboral de Derecho privado en la Administración y en el sector público en sentido amplio, tal y como se define en la Ley caso por caso, para cubrir o bien puestos de plantilla además de los previstos en el primer párrafo del apartado 3, o bien necesidades transitorias o imprevistas y urgentes, conforme al segundo párrafo del apartado 2. La Ley determinará asimismo las funciones que puede ejercer el personal del párrafo anterior. Se prohíbe titularizar por ley al personal mencionado en el primer párrafo o transformar sus contratos en contratos de duración indefinida. Las prohibiciones de este párrafo rigen también para las personas empleadas mediante contrato de obra.»

b) Las Leyes 2190/1994, 2527/1997 y 3250/2004

22. Del artículo 21 de la Ley 2190/1994 [18] se desprende que, en Grecia, las autoridades públicas y las personas jurídicas de Derecho público pueden contratar personal mediante contratos de trabajo de duración determinada, regidos por el Derecho privado, para hacer frente a necesidades estacionales o cualesquiera otras de naturaleza periódica o temporal. La duración de tales contratos no puede sobrepasar los ocho meses en un período total de doce meses. Cuando, con arreglo a las disposiciones vigentes, se contrate personal temporal para atender necesidades urgentes, a causa de ausencias del personal o de puestos de trabajo vacantes, la duración del contrato no puede sobrepasar los cuatro meses para una misma persona. La prórroga del contrato o la celebración de un nuevo contrato en el mismo año, así como su transformación en un contrato por tiempo indefinido son nulas.

23. Conforme al artículo 1 de la Ley 3250/2004, el Estado, las entidades territoriales de primer y segundo nivel y las personas jurídicas de Derecho público pueden emplear personal mediante un contrato de trabajo de Derecho privado de duración determinada y a tiempo parcial para atender

18 — FEK A' 28, de 3 de marzo de 1994; véase asimismo la sentencia Adeneler y otros (citada en la nota 2), apartado 19.

necesidades relacionadas con la prestación de servicios de carácter social a los ciudadanos. Tales contrataciones únicamente pueden tener por objeto hacer frente a la necesidad de prestar servicios adicionales a los ciudadanos y no deben afectar en modo alguno a la plantilla de los servicios de las correspondientes entidades. Dicho contrato no puede tener una duración superior a dieciocho meses. Sólo puede celebrarse un nuevo contrato de trabajo con el mismo trabajador una vez transcurridos al menos cuatro meses desde el término del contrato precedente. El horario de trabajo de cada persona contratada no puede superar las veinte horas semanales.

24. Conforme al artículo 6, apartado 1, de la Ley 2527/1997, para la celebración de contratos de obra por parte de servicios y personas jurídicas del sector público, se requiere, en particular, que la obra no forme parte de las funciones habituales de los empleados de la entidad correspondiente y que no puede ser realizada por éstos. Un contrato de obra cuyo objeto sea atender necesidades permanentes y duraderas es nulo de pleno derecho.

c) La Ley 2112/1920

25. Según indica el tribunal remitente, la Ley 2112/1920 [19] puede seguir aplicándose a los contratos de duración determinada, incluso a los de los empleados del sector público. [20] El artículo 8, apartado 3, de dicha Ley [21] dispone:

«Las normas de la presente Ley se aplican también a los contratos de trabajo de duración determinada, cuando dicha duración determinada no está justificada por la naturaleza del contrato, sino que responde a la intención de eludir las normas de la presente Ley sobre la denuncia obligatoria del contrato de trabajo.»

26. Como indica el órgano jurisdiccional nacional, remitiéndose a la jurisprudencia griega, del artículo 8, apartado 3, de la Ley 2112/1920 se desprende que un contrato de duración determinada ha de considerarse contrato indefinido si no existe una razón objetiva que justifique la duración determinada. Lo mismo cabe decir respecto a los contratos individuales de duración determinada, por lo que no es necesario que haya habido varios contratos sucesivos de duración determinada.

27. Por lo demás, el tribunal remitente señala que el Areios Pagos [22] griego ha declarado que el artículo 8, apartado 3, de la Ley 2112/1920 es una medida legal equivalente en el sentido de la cláusula 5, apartado 1, del Acuerdo marco, con independencia de que se trate de

19 — FEK B' 11, de 18 de marzo de 1920.

20 — A este respecto, el tribunal remitente llama especialmente la atención sobre el requisito de que el despido se realice por escrito y sobre la obligación de pago de una indemnización por despido.

21 — El Gobierno griego aclara que se trata del artículo 8 de la Ley 2112/1920 en la versión modificada por la Ley 547/1937.

22 — Tribunal de casación.

contratos de trabajo de duración determinada celebrados en los sectores público o privado, y que el artículo 103, apartado 8, de la Constitución griega no se opone a ello. [23]

28. No obstante, como se desprende de los autos, posteriormente el propio Areios Pagos modificó su jurisprudencia y declaró que, habida cuenta de la prohibición contenida en el artículo 103, apartado 8, de la Constitución griega, no es posible transformar los contratos de duración determinada en el sector público en contratos de duración indefinida, aun cuando las necesidades a las que haya que hacer frente sean permanentes y duraderas. [24]

III. Hechos y procedimiento principal

29. En el asunto C-378/07, las demandantes en el procedimiento principal celebraron en 2005 sendos contratos de trabajo de Derecho privado con la entidad territorial demandada, la Normarchiaki Aftodioikisi Rethymnis, [25] de la isla de Creta. Cada uno de los contratos mencionados se celebró por un período de dieciocho meses y ninguno de ellos fue prorrogado o renovado al concluir dicho período. [26]

30. En cambio, la demandante en el procedimiento principal en el asunto C-379/07 y los dos demandantes en el procedimiento principal en el asunto C-380/07 estaban vinculados respectivamente con la entidad demandada, el Dimos Geropotamou [27] de Creta, mediante tres relaciones laborales sucesivas. Dichas relaciones laborales se basaban en contratos temporales calificados, en parte, como contratos de obras y, en parte, como contratos de trabajo de duración determinada. Como se desprende de los autos, los contratos se referían al período comprendido entre diciembre de 2003 y diciembre de 2006; en uno de los casos, un contrato de duración determinada fue inmediatamente seguido de un nuevo contrato de duración determinada; en los otros casos, entre los contratos transcurrieron períodos de entre uno y veintiocho días. [28]

23 — Areios Pagos, sentencia nº 18/2006, de 22 de junio de 2006.

24 — Areios Pagos, sentencias nº 19/2007 y nº 20/2007, de 11 de junio de 2007.

25 — Administración de la Prefectura de Rethymnon.

26 — Según indica la entidad demandada, el período de vigencia de uno de los contratos era del 3 de mayo de 2006 al 2 de noviembre de 2006, y los demás del 20 de abril de 2005 al 21 de octubre de 2006.

27 — Ayuntamiento de Geropotamos.

28 — En el caso de la demandante en el asunto C-379/07, se trata de tres contratos de obra sucesivos, el primero de los cuales estuvo vigente del 1 de diciembre de 2003 al 30 de noviembre de 2004; el segundo, del 1 de diciembre de 2004 al 30 de noviembre de 2005, y el tercero, del 5 de diciembre de 2005 al 4 de diciembre de 2006. En el caso del primer demandante en el asunto C-380/07, se trata de tres contratos de obra sucesivos, el primero de los cuales estuvo vigente del 1 de julio de 2004 al 1 de diciembre de 2004; el segundo, del 29 de diciembre de 2004 al 28 de diciembre de 2005, y el tercero, del 30 de diciembre de 2005 al 29 de diciembre de 2006. En el caso del segundo demandante en el asunto C-380/07, se trata de un contrato de trabajo de duración determinada vigente del 1 de julio de 2004 al 1 de diciembre de 2004, seguido de dos contratos de obra vigentes del 29 de diciembre de 2004 al 28 de diciembre de 2005 y del 30 de diciembre de 2005 al 29 de diciembre de 2006. Además del Ayuntamiento Geropotamos, la persona jurídica de Derecho público « O Geropotamos», una empresa municipal, también era parte de los contratos a que se refiere el asunto C-380/07.

31. Los demandantes de los tres procedimientos principales alegan ante el Monomeles Protodikeio Rethymnis [29] (en lo sucesivo, «tribunal remitente») que sus relaciones laborales cubrían en realidad necesidades permanentes y duraderas y únicamente se configuraron como contratos de trabajo de duración determinada o como contratos de obra con el fin de eludir la normativa laboral. [30] Invocan, en particular, el artículo 8, apartado 3, de la Ley 2112/1920, que, en su opinión, debe ser interpretada y aplicada de manera conforme con la Directiva 1999/70, motivo por el cual sus contratos laborales han de ser considerados de duración indefinida. Afirman que a ello tampoco se opone el artículo 103, apartado 8, de la Constitución griega, puesto que la prohibición, que rige en el sector público, de transformar relaciones laborales de duración determinada en contratos por tiempo indefinido únicamente se aplica a los contratos destinados a cubrir efectivamente necesidades imprevistas, transitorias o urgentes.

32. En coherencia con sus alegaciones, en los tres procedimientos principales los demandantes solicitan al tribunal remitente que declare que las relaciones laborales que les unen a las respectivas entidades territoriales son contratos laborales indefinidos y que dichas entidades están obligadas a readmitirlos en sus puestos de trabajo.

29 — Juzgado de primera instancia de Rethymnon, órgano unipersonal.

30 — Las disposiciones laborales de que se trata se refieren, en particular, al requisito de forma escrita para los despidos y a la obligación de abonar una indemnización por despido.

IV. Peticiones de decisión prejudicial y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

A. *Asunto C-378/07*

33. En el asunto C-378/07, el tribunal remitente, mediante resolución de 19 de julio de 2007, decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Deben interpretarse las cláusulas 5 y 8, apartados 1 y 3, del Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada, que forma parte integrante de la Directiva 1999/70/CE del Consejo, en el sentido de que (para la aplicación de dicho Acuerdo marco) el Derecho comunitario no permite al Estado miembro adoptar medidas:

a) cuando en el ordenamiento jurídico nacional ya existían antes de la entrada en vigor de la Directiva medidas legales equivalentes, en el sentido de la cláusula 5, apartado 1, del Acuerdo marco, y

b) cuando con las medidas adoptadas en ejecución del Acuerdo marco se reduce el nivel general de protección de los trabajadores con trabajo de duración determinada en el ordenamiento jurídico nacional?

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión:

¿La reducción de la protección prevista para los trabajadores con trabajo de duración determinada en casos en que no haya contratos de trabajo de duración determinada múltiples y sucesivos, sino un único contrato, que, no obstante, tiene realmente por objeto la prestación de servicios por el trabajador para atender necesidades que no tiene carácter transitorio, extraordinario o urgente, sino que son "permanentes y duraderas", está vinculada a la aplicación de dicho Acuerdo marco y de la mencionada Directiva? En consecuencia, ¿esa reducción de la protección está prohibida o permitida desde el punto de vista del Derecho comunitario?

3) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión:

Cuando en el ordenamiento jurídico nacional existieran antes de la entrada en vigor de la Directiva 1999/70/CE medidas legales equivalentes, en el sentido de la cláusula 5, apartado 1, del Acuerdo marco, como el artículo 8, apartado 3, de la Ley nº 2112/1920 examinado en el litigio principal, ¿constituye una reducción no permitida del nivel general de protección de los trabajadores con trabajo de duración determinada en el ordenamiento jurídico nacional, en el sentido de la cláusula 8, apartados 1 y 3, del Acuerdo marco, la adopción de una medida normativa, como el artículo 11 del Decreto presidencial nº 164/2004 examinado en el litigio principal, para la aplicación del Acuerdo marco:

a) cuando, en el ámbito de aplicación de dicha medida normativa, cuyo objetivo es la aplicación del Acuerdo marco, están comprendidos única y exclusivamente los casos de contratos o relaciones laborales de duración determinada múltiples y sucesivos y no están incluidos los casos de personas contratadas que han celebrado un único contrato de trabajo de duración determinada para que el trabajador atienda necesidades "permanentes y duraderas" del empresario (y no contratos múltiples y sucesivos), mientras que la medida legal equivalente anterior comprende todos los casos de contratos de trabajo de duración determinada, incluidos los casos en los que el trabajador haya celebrado un único contrato de trabajo de duración determinada, que en realidad tiene por objeto la prestación de servicios por parte del trabajador para atender necesidades que no son transitorias, extraordinarias o urgentes, sino "permanentes y duraderas"?

b) ¿Y cuando la medida legal en cuestión, cuyo objetivo es la aplicación del Acuerdo marco, establece como consecuencia jurídica para la protección de los trabajadores con contrato de trabajo de duración determinada y la prevención de los abusos en el sentido del Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada la calificación de los contratos de trabajo de duración determinada como contratos de duración indefinida que despliegan sus efectos en el futuro *(ex nunc),* mientras que las medidas legales equivalentes anteriores disponen que la calificación de los contratos de trabajo de duración determinada como contratos de duración indefinida surta efecto desde el momento de su celebración inicial *(ex tunc)?*

4) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión:

Cuando en el ordenamiento jurídico nacional existieran con anterioridad a la entrada en vigor de la Directiva 1999/70/CE medidas legales equivalentes, en el sentido de la cláusula 5, apartado 1, del Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada, que forma parte integrante de dicha Directiva, como el artículo 8, apartado 3, de la Ley 2112/1920, examinado en el litigio principal, ¿constituye una reducción no permitida del nivel general de protección de los trabajadores con trabajo de duración determinada en el ordenamiento jurídico nacional, en el sentido de la cláusula 8, apartados 1 y 3, del Acuerdo marco, la opción tomada por el legislador griego al adaptar el ordenamiento jurídico griego a la Directiva, que consiste –por un lado– en excluir del ámbito de protección del mencionado Decreto presidencial 164/2004 los citados casos de abusos en los que el trabajador celebró un único contrato de trabajo de duración determinada, que en realidad tiene por objeto la prestación de servicios por el trabajador para atender necesidades que no son transitorias, extraordinarias o urgentes, sino "permanentes y duraderas" y –por otro– en no adoptar una medida análoga, específica para ese caso concreto, y eficaz, que atribuya efectos jurídicos a la protección de los trabajadores en este caso específico de abuso, además de la protección general, prevista de modo permanente por el Derecho común del Trabajo del ordenamiento jurídico griego en todos los casos de prestación laboral con arreglo a un contrato nulo, al margen de que exista o no abuso en el sentido del Acuerdo marco, y que comprende la reivindicación del trabajador del pago de su retribución y de una indemnización por despido, con independencia de que éste haya trabajado con un contrato de trabajo válido o no, teniendo en cuenta que:

a) la obligación de pago de la retribución y de la indemnización por despido está prevista en el Derecho nacional en todos los casos de relación laboral y no se dirige específicamente a prevenir los abusos en el sentido del Acuerdo marco y que,

b) la consecuencia jurídica de la aplicación de la medida legal equivalente anterior es el reconocimiento del (único) contrato de trabajo de duración determinada como contrato de duración indefinida?

5) En el caso de respuesta afirmativa a las cuestiones anteriores:

¿Debe el juez nacional, al interpretar su Derecho nacional con arreglo a la Directiva 1999/70/CE, dejar de aplicar las disposiciones incompatibles con dicha Directiva contenidas en la medida legislativa que ha sido adoptada para la aplicación del Acuerdo marco, pero que sin embargo provoca una reducción del nivel general de protección de los trabajadores con contrato de trabajo de duración determinada en el ordenamiento jurídico interno, como las disposiciones del Decreto presidencial 164/2004, que tácita e indirectamente, pero de modo claro, excluyen la protección correspondiente en los casos de abusos en los que el trabajador celebró un único contrato de trabajo de duración determinada, que en realidad tiene por objeto la prestación de servicios por el trabajador para atender necesidades que no son transitorias, extraordinarias o urgentes, sino "permanentes y duraderas", y aplicar en su lugar las disposiciones contenidas en la medida legal equivalente nacional, anterior a la entrada en vigor de la Directiva, como el artículo 8, apartado 3, de la Ley 2112/1920?

6) En caso de que el juez nacional considerase aplicable, en principio, en un asunto sobre el trabajo de duración determinada, una disposición (en el caso de autos el artículo 8, apartado 3, de la Ley 2112/1902) que constituye una medida legal equivalente, en el sentido de la cláusula 5, apartado 1, del Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada, que forma parte integrante de la Directiva 1999/70/CE, disposición en virtud de la cual el hecho de que se estime que un contrato de trabajo –aun uno solo– se celebró como contrato de duración determinada sin razón objetiva ligada a la naturaleza, al tipo y a las características de la actividad desarrollada, comporta el reconocimiento de que dicho contrato es un contrato de trabajo de duración indefinida:

a) ¿Es compatible con el Derecho comunitario una interpretación y aplicación del Derecho nacional por parte del juez nacional, según la cual constituye una razón objetiva para la celebración de contratos de trabajo de duración determinada, en cualquier caso, el hecho de se haya utilizado como fundamento jurídico de su celebración una norma sobre el empleo mediante contratos de trabajo de duración determinada para atender necesidades sociales transitorias, periódicas, temporales, extraordinarias o adicionales (en el caso de autos las disposiciones de la Ley 3250/2004), aunque en realidad las necesidades atendidas sean permanentes y duraderas?

b) ¿Es compatible con el Derecho comunitario una interpretación y aplicación del Derecho nacional por parte del juez nacional, según la cual una disposición que prohíbe la transformación de contratos de trabajo de duración determinada en el sector público en contratos de trabajo de duración indefinida debe interpretarse en el sentido de que en el sector público está prohibida terminantemente y en todo caso la transformación de un contrato o relación laboral de duración determinada en un contrato o relación de duración indefinida, aun en el caso de que éste se haya celebrado abusivamente como un contrato de duración determinada, cuando en realidad las necesidades atendidas son permanentes y duraderas, y el juez nacional no tiene posibilidad, en un caso de este tipo, de declarar el verdadero carácter de la relación jurídica laboral controvertida y de calificarlo correctamente como contrato de duración indefinida? ¿O bien dicha prohibición debe circunscribirse solamente a los contratos de trabajo de duración determinada que se han celebrado efectivamente para atender necesidades transitorias, imprevistas, urgentes, extraordinarias, o similares, y no a los casos en que en realidad se celebraron para atender necesidades permanentes y duraderas?»

B. *Asunto C-379/07*

34. En el asunto C-379/07, el tribunal remitente, mediante resolución de 20 de julio de 2007, suspendió el procedimiento y planteó al

Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Deben interpretarse las cláusulas 5 y 8, apartados 1 y 3, del Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada, que forma parte integrante de la Directiva 1999/70/CE del Consejo, en el sentido de que (para la aplicación de dicho Acuerdo marco) el Derecho comunitario no permite al Estado miembro adoptar medidas:

a) cuando en el ordenamiento jurídico nacional ya existían antes de la entrada en vigor de la Directiva medidas legales equivalentes, en el sentido de la cláusula 5, apartado 1, del Acuerdo marco, y

b) cuando con las medidas adoptadas en ejecución del Acuerdo marco se reduce el nivel general de protección de los trabajadores con trabajo de duración determinada en el ordenamiento jurídico nacional?

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión:

cuando en el ordenamiento jurídico nacional existieran antes de la entrada en vigor de la Directiva 1999/70/CE medidas legales equivalentes, en el sentido de la cláusula 5, apartado 1, del Acuerdo marco, como el artículo 8, apartado 3, de la Ley 2112/1920 examinado en el litigio principal, ¿constituye una reducción no permitida del nivel general de protección de los trabajadores con trabajo de duración determinada en el ordenamiento jurídico nacional, en el sentido de la cláusula 8, apartados 1 y 3, del Acuerdo marco, la adopción de una medida normativa, como el artículo 11 del Decreto presidencial 164/2004, examinado en el litigio principal, en aras de la aplicación del Acuerdo marco:

a) cuando dicha medida legal, cuyo objetivo es la aplicación del Acuerdo marco, se adopta una vez transcurrido el plazo para la adaptación del Derecho interno a la Directiva 1999/70/CE, pero en su ámbito de aplicación temporal sólo están comprendidos los contratos y relaciones laborales de duración determinada que estaban vigentes en el momento de su entrada en vigor o que finalizaron dentro de un intervalo de tiempo determinado anterior a su entrada en vigor, pero una vez transcurrido el plazo de adaptación del Derecho interno a la Directiva, mientras que el ámbito de aplicación temporal de las medidas legales equivalentes anteriores no está limitado y éstas comprenden todos los contratos de trabajo de duración determinada que fueron celebrados, estaban vigentes o finalizaron en la fecha de entrada en vigor de la Directiva 1999/70/CE y de expiración del plazo para la adaptación del Derecho interno a dicha Directiva;

b) cuando en el ámbito de aplicación de esa medida legal, cuyo objetivo es la aplicación del Acuerdo marco, sólo están comprendidos contratos o relaciones laborales de duración determinada que, para ser considerados

sucesivos a efectos de dicha medida legal deben reunir los siguientes requisitos acumulativos: 1) Que entre ellos no transcurra un intervalo superior a tres meses y, además, 2) que tengan una duración total de al menos veinticuatro (24) meses en el momento de la entrada en vigor de dicha medida, con independencia del número de prórrogas contractuales, o que sobre la base de dichos contratos haya un período de empleo total de al menos dieciocho meses dentro de un período total de veinticuatro meses computables a partir del contrato inicial en caso de que se hayan producido al menos tres prórrogas además del contrato inicial, mientras que las medidas legales equivalentes anteriores no imponen tales requisitos, incluyendo en cambio todos los contratos (sucesivos) de trabajo de duración determinada, sin que sea preciso un período mínimo de ocupación ni un número mínimo de prórrogas contractuales;

c) cuando la medida legal en cuestión, cuyo objetivo es la aplicación del Acuerdo marco, establece como consecuencia jurídica para la protección de los trabajadores con trabajo de duración determinada y para la prevención de los abusos en el sentido del Acuerdo marco sobre el contrato de duración determinada la calificación del contrato de trabajo de duración determinada como contrato de duración indefinida que despliega sus efectos en el futuro *(ex nunc)*, mientras que las medidas legales equivalentes anteriores disponen que la calificación de los contratos de trabajo de duración determinada como contratos de duración indefinida surta efecto desde el momento de su celebración inicial *(ex tunc)?*

3) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión:

Cuando en el ordenamiento jurídico nacional existieran con anterioridad a la entrada en vigor de la Directiva 1999/70/CE medidas legales equivalentes, en el sentido de la cláusula 5, apartado 1, del Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada, que forma parte integrante de dicha Directiva, como el artículo 8, apartado 3, de la Ley 2112/1920, examinado en el litigio principal, ¿constituye una reducción no permitida del nivel general de protección de los trabajadores con trabajo de duración determinada en el ordenamiento jurídico nacional, en el sentido de la cláusula 8, apartados 1 y 3, del Acuerdo marco, la adopción de una medida legal, en aras de la aplicación del Acuerdo marco, como el artículo 7 del Decreto presidencial 164/2004, examinado en el litigio principal, cuando ésta establece como único medio de protección de los trabajadores con trabajo de duración determinada frente a los abusos la obligación del empresario de abonarles su retribución y la indemnización por despido en caso de empleo abusivo mediante contratos sucesivos de trabajo de duración determinada, teniendo en cuenta que:

a) la obligación de pago de la retribución y de la indemnización por despido está prevista en el Derecho nacional en todos los casos de relación laboral y no se dirige específicamente a prevenir los abusos en el sentido del Acuerdo marco y que

b) la consecuencia jurídica de la aplicación de la medida legal equivalente anterior es el reconocimiento de los contratos de trabajo sucesivos de duración determinada como contratos de duración indefinida?

4) En caso de respuesta afirmativa a las cuestiones anteriores:

¿Debe el juez nacional, al interpretar su Derecho nacional con arreglo a la Directiva 1999/70/CE, dejar de aplicar las disposiciones incompatibles con dicha Directiva contenidas en la medida legislativa que ha sido adoptada para la aplicación del Acuerdo marco, pero que sin embargo provoca una reducción del nivel general de protección de los trabajadores con contrato de trabajo de duración determinada en el ordenamiento jurídico interno, como los artículos 7 y 11 del Decreto presidencial 164/2004, y aplicar en su lugar las disposiciones contenidas en la medida legal equivalente nacional, anterior a la entrada en vigor de la Directiva, como el artículo 8, apartado 3, de la Ley 2112/1920?

5) En caso de que el juez nacional considerase aplicable, en principio, en un asunto sobre el trabajo de duración determinada, una disposición (en el caso de autos el artículo 8, apartado 3, de la Ley 2112/1902) que constituye una medida legal equivalente, en el sentido de la cláusula 5, apartado 1, del Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada, que forma parte integrante de la Directiva 1999/70/CE, disposición en virtud de la cual el hecho de que se estime que unos contratos de trabajo sucesivos se celebraron como contratos de duración determinada sin razón objetiva ligada a la naturaleza, al tipo y a las características de la actividad desarrollada, comporta el reconocimiento de que dicho contrato es un contrato de trabajo de duración indefinida:

a) ¿Es compatible con el Derecho comunitario una interpretación y aplicación del Derecho nacional por parte del juez nacional, según la cual constituye una razón objetiva para la celebración de contratos de trabajo de duración determinada, en cualquier caso, el hecho de se haya utilizado como fundamento jurídico de su celebración una norma sobre el empleo mediante contratos de trabajo de duración determinada para atender necesidades transitorias, periódicas, temporales o extraordinarias, aunque en realidad las necesidades atendidas sean permanentes y duraderas?

b) ¿Es compatible con el Derecho comunitario una interpretación y aplicación del Derecho nacional por parte del juez nacional, según la cual una disposición que prohíbe la transformación de contratos de trabajo de duración determinada en el sector público en contratos de trabajo de duración indefinida debe interpretarse en el sentido de que en el sector público está prohibida terminantemente y en todo caso la transformación de un contrato o relación laboral de duración determinada en un contrato o relación de duración indefinida, aun en el caso de que éste se haya celebrado abusivamente como un contrato de duración determinada, cuando en realidad las necesidades atendidas son permanentes y duraderas, y el juez nacional no tiene posibilidad, en

un caso de este tipo, de declarar el verdadero carácter de la relación jurídica laboral controvertida y de calificarlo correctamente como contrato de duración indefinida? ¿O bien dicha prohibición debe circunscribirse solamente a los contratos de trabajo de duración determinada que se han celebrado efectivamente para atender necesidades transitorias, imprevistas, urgentes, extraordinarias, o similares, y no a los casos en que en realidad se celebraron para atender necesidades permanentes y duraderas?»

C. *Asunto C-380/07*

35. En el asunto C-380/07 el tribunal remitente, mediante resolución de 23 de julio de 2007, suspendió el procedimiento y planteó al Tribunal de Justicia las mismas cuestiones prejudiciales que en el asunto C-379/07. [31]

D. *Procedimiento ante el Tribunal de Justicia*

36. Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 12 de noviembre de 2007, se ordenó la acumulación de los asuntos C-378/07, C-379/07 y C-380/07 a efectos de las fases escrita y oral del procedimiento, así como de la sentencia.

37. En el procedimiento ante el Tribunal de Justicia, han presentado observaciones orales y escritas los demandantes en los tres procedimientos principales, el Gobierno griego y la Comisión de las Comunidades Europeas. Las demandadas en los tres procedimientos principales y el Gobierno italiano han presentado observaciones escritas.

V. Admisibilidad de las peticiones de decisión prejudicial

38. En algunas de las observaciones escritas presentadas se manifiestan dudas sobre la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales.

A. *Discrepancias generales relativas al Derecho griego*

39. La enconada discrepancia sobre la aplicación y la interpretación de determinadas disposiciones del Derecho nacional griego, especialmente del artículo 8, apartado 3, de la Ley 2112/1920, ha hecho dudar al Gobierno griego sobre la admisibilidad de las peticiones de decisión prejudicial.

40. No comparto estas dudas. La exposición del marco jurídico nacional contenida en las resoluciones de remisión es suficientemente clara para permitir al Tribunal de Justicia responder de manera útil. Al responder a las cuestiones prejudiciales, el Tribunal de

31 — Reproducidas en el punto 34 de las presentes conclusiones.

Justicia debe tener en cuenta únicamente los datos sobre la normativa nacional que le proporcione el tribunal remitente, puesto que no le corresponde pronunciarse sobre la interpretación de las disposiciones nacionales ni apreciar si es correcta la interpretación que el órgano jurisdiccional remitente efectúa de éstas. [32] Por tanto, el hecho de que algunas de las observaciones presentadas no coincidan con el criterio del tribunal remitente no menoscaba la admisibilidad de las peticiones de decisión prejudicial.

B. *Sobre la inexistencia de varios contratos de duración determinada en el asunto C-378/07*

41. El Gobierno griego y la Comisión indican, además, que, en el asunto C-378/07 se trata únicamente de un único contrato de duración determinada, mientras que el Acuerdo marco se ocupa de los abusos en la utilización sucesiva de relaciones laborales de duración determinada. Por ese motivo ambos dudan de que la respuesta a las cuestiones planteadas en el asunto C-378/07 o, al menos, a parte de ellas, sea útil.

42. Estas dudas también son infundadas. En efecto, no debe olvidarse que, al igual que las cuestiones prejudiciales de los otros dos asuntos, las cuestiones prejudiciales del asunto C-378/07 se han planteado desde el punto de vista de la prohibición de empeoramiento (cláusula 8, apartado 3, del Acuerdo marco). Ni del Acuerdo marco ni de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia recaída hasta la fecha cabe deducir indubitadamente que esta prohibición de empeoramiento sólo rija en el caso de que existan varias relaciones laborales de duración determinada. Desde este punto de vista, las cuestiones del asunto C-378/07 no parecen, en cualquier caso, carecer manifiestamente de pertinencia para la decisión del litigio principal. En tal caso, el Tribunal de Justicia está obligado a responder a las cuestiones de interpretación del Derecho comunitario que le han sido planteadas. [33]

C. *Sobre la no aplicación de las normas transitorias griegas (artículo 11 del Decreto Presidencial 164/2004) en los asuntos C-379/07 y C-380/07*

43. Por último, el Gobierno italiano considera hipotética la segunda cuestión de los asuntos C-379/07 y C-380/07 y, consiguientemente, inadmisible. En apoyo de su tesis indica que consta que la posibilidad, abierta por la disposición transitoria contenida en el artículo 11 del Decreto Presidencial 164/2004, de transformar los contratos de duración determinada en contratos indefinidos no es aplicable a los procedimientos principales.

44. Este criterio tampoco me parece convincente. Aunque los demandantes de los proce-

32 — Sentencias de 29 de abril de 2004, Orfanopoulos y Oliveri (C-482/01 y C-493/01, Rec. p. I-5257), apartado 42; de 17 de julio de 2008, Corporación Dermoestética (C-500/06, Rec. p. I-5785), apartado 20; de 2 de octubre de 2008, Heinrich Bauer Verlag (C-360/06, Rec. p. I-7333), apartado 15, y de 9 de octubre de 2008, Katz (C-404/07, Rec. p. I-7607), apartado 34.

33 — Jurisprudencia reiterada; véanse, en particular, las sentencias de 10 de enero de 2006, IATA y ELFAA (C-344/04, Rec. p. I-403), apartado 24; de 17 de abril de 2008, Quelle (C-404/06, Rec. p. I-2685), apartados 19 y 20, y Adeneler y otros (citada en la nota 2), apartados 40 a 43.

dimientos principales en los asuntos C-379/07 y C-380/07 no parezcan efectivamente estar incluidos en el ámbito de aplicación de la disposición transitoria del artículo 11 del Decreto presidencial 164/2004, la segunda cuestión planteada por el tribunal remitente en esos dos asuntos parece precisamente tener como objetivo que se aclare si era conforme a Derecho excluir a trabajadores como los demandantes del ámbito de aplicación de dicha disposición transitoria. Solicita que se dilucide si esos demandantes han de poder ampararse, por imperativo del Derecho comunitario, en la disposición transitoria, de forma que sus contratos de duración determinada puedan convertirse en contratos indefinidos.

D. *Conclusión parcial*

45. Consiguientemente, las tres peticiones de decisión prejudicial son admisibles.

VI. Análisis material de las cuestiones prejudiciales

46. Mediante el catálogo de cuestiones, largas y formuladas de manera compleja, el tribunal remitente desea fundamentalmente averiguar si una normativa nacional como la griega es compatible con el Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada. En concreto, el tribunal remitente desea saber si viola la prohibición de empeoramiento impuesta en la cláusula 8, apartado 3, del Acuerdo marco el hecho de que el Decreto Presidencial 164/2004 establezca para el sector público una divergencia respecto a la normativa nacional anterior, en concreto, respecto a la posibilidad de transformar contratos de duración determinada en contratos indefinidos o de considerarlos como tales que ofrece el artículo 8, apartado 3, de la Ley 2112/1920.

47. Para ello, las resoluciones de remisión parten de las premisas de que el artículo 8, apartado 3, de la Ley 2112/1920 aún estaba vigente en la fecha en que se adaptó el Derecho interno a la Directiva 1999/70, de que dicho artículo se aplicaba, de hecho, tanto en el sector privado como en el público [34] y de que, sobre la base de dicha disposición, era posible transformar los contratos de trabajo de duración determinada en contratos celebrados por tiempo indefinido o considerarlos como tales. Estas premisas son objeto de fuerte discusión entre quienes han presentado observaciones en el presente procedimiento. Pero, como ya he indicado, lo determinante para el Tribunal de Justicia en relación con la normativa nacional es lo que le indica el tribunal remitente. [35] Por consiguiente, al proponer una respuesta a las distintas cuestiones prejudiciales, partiré de que las afirmaciones hechas por el tribunal remitente respecto a la vigencia y al contenido normativo del artículo 8, apartado 3, de la Ley 2112/1920 son correctas.

48. En aras de la simplicidad propongo no responder a las cuestiones prejudiciales en el

34 — Parece que existen divergencias de opinión sobre si en el sector público griego existía efectivamente una práctica habitual de aplicar el artículo 8, apartado 3, de la Ley 2112/1920; a este respecto, véanse las conclusiones que presenté el 27 de octubre de 2005 en el asunto Adeneler (sentencia citada en la nota 2), punto 81.

35 — A este respecto, véase el punto 40 de las presentes conclusiones y la jurisprudencia citada.

orden en que las plantea el tribunal remitente, sino agruparlas por temas y resumirlas. Comenzaré con las cuestiones que se refieren, en general, al alcance normativo de la prohibición de empeoramiento y al significado del concepto de «medidas legales equivalentes» (en la parte A); a continuación analizaré las cuestiones relativas a la compatibilidad con el Acuerdo marco de una normativa como la griega (en la parte B), antes de ocuparme de las consecuencias de una eventual infracción del Acuerdo marco (en la parte C).

A. *Cuestiones prejudiciales relativas al alcance de la prohibición de empeoramiento y al significado del concepto de «medidas legales equivalentes»*

49. Las cuestiones que se refieren al alcance de la prohibición de empeoramiento y al significado del concepto de «medidas legales equivalentes» son las cuestiones primera y segunda en el asunto C-378/07 y la cuestión primera en los asuntos C-379/07 y C-380/07, que paso a analizar conjuntamente.

1. Margen discrecional de que disponen los Estados miembros cuando existan «medidas legales equivalentes»

50. La cláusula 5, apartado 1, del Acuerdo marco obliga a los Estados miembros a adoptar determinadas medidas para prevenir los abusos como consecuencia de la utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada «cuando no existan medidas legales equivalentes para prevenir los abusos».

51. A este respecto el tribunal remitente desea esencialmente que se dilucide qué margen de discrecionalidad le queda a un Estado miembro al adaptar su Derecho interno a la Directiva 1999/70 cuando éste ya contiene «medidas legales equivalentes». El trasfondo de esta cuestión es la afirmación del tribunal nacional de que el artículo 8, apartado 3, de la Ley 2112/1920 debe ser considerado una medida legal equivalente, afirmación controvertida pero en la que se basa de forma determinante el conjunto de su petición de decisión prejudicial.

a) Concepto de medida legal equivalente

52. El Acuerdo marco no define el concepto de medida legal equivalente. Por tanto, en principio se puede tratar de cualquier disposición de Derecho nacional. Del objetivo del Acuerdo marco, consistente en prevenir los abusos como consecuencia de la utilización

sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada, únicamente se deduce que debe tratarse de una disposición que contribuya de manera eficaz a evitar los abusos. [36]

53. Para poder considerar que una disposición de Derecho nacional es una medida legal equivalente, no es preciso que haya sido adoptada con el fin específico de prevenir los abusos, ni que su ámbito de aplicación sea exclusivamente los contratos o relaciones laborales de duración determinada sucesivos. Al contrario, basta con que el ámbito de aplicación y el contenido normativo de la disposición *al menos también* puedan contribuir a la prevención eficaz de los abusos como consecuencia de la utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada.

54. Por tanto, el mero hecho de que una disposición como el artículo 8, apartado 3, de la Ley 2112/1920 no distinga entre uno o varios contratos o relaciones laborales de duración determinada y, al parecer, pueda aplicarse desde el primer contrato no impide calificar dicha disposición de medida legal equivalente a efectos de la cláusula 5, apartado 1, del Acuerdo marco. Como ya he indicado, lo único determinante es que la disposición pueda contribuir, por su ámbito de aplicación y su contenido normativo, a prevenir eficazmente los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada.

36 — A este respecto, véanse las cláusulas 1, letra b), y 5, apartado 1, del Acuerdo marco y la sentencia Adeneler y otros (citada en la nota 2), apartados 65, 80, 92 y 101.

55. Incumbe al tribunal remitente valorar este extremo en concreto. Al hacerlo, deberá analizar las alegaciones, altamente contradictorias, que se han presentado en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia: mientras que los demandantes en los procedimientos principales afirman que la posibilidad de transformar los contratos laborales de duración determinada en contratos indefinidos o de considerarlos como tales tiene efectos disuasorios, el Gobierno griego niega que produzca tales efectos en el sector público; éste alega que, en ese sector, el coste económico de una eventual transformación de los contratos laborales corre a cargo de todos y, por tanto, y a diferencia de lo que ocurre en el sector privado, ningún empresario en concreto percibe sus efectos.

b) Margen de discrecionalidad de que aún disponen los Estados miembros

56. Incluso en el supuesto de que existan medidas legales equivalentes para prevenir los abusos, los Estados miembro no pierden todo el margen de discrecionalidad a la hora de adaptar su Derecho interno a la Directiva. La cláusula 5, apartado 1, del Acuerdo marco no debe interpretase en el sentido de que la normativa laboral nacional deba permanecer inalterada en el estado en que se encuentre en

este momento y no pueda ser modificada. Dicha disposición se limita a aclarar que, al adaptar su Derecho interno a la Directiva 1999/70, los Estados miembros no necesitan adoptar nuevas medidas para prevenir los abusos si el Derecho interno ya vigente permite prevenir de manera eficaz los abusos. Es decir, corresponde a los Estados miembros la facultad de decidir si adoptan una o varias medidas en el sentido de la cláusula 5, apartado 1, del Acuerdo marco o si recurren, a tal fin, a medidas legales existentes equivalentes. [37]

57. Consiguientemente, los Estados miembros pueden seguir adoptando normativas en el ámbito del trabajo de duración determinada, siempre que éstas estén en concordancia con las exigencias impuestas por el Derecho comunitario. Incluso sigue siendo posible adoptar toda una nueva normativa nacional en materia de trabajo de duración determinada siempre y cuando dicha normativa, por una parte, permita prevenir de manera eficaz los abusos [cláusula 1, letra b), en relación con la cláusula 5, apartado 1, del Acuerdo marco] y, por otra parte, no infrinja la prohibición de empeoramiento (cláusula 8, apartado 3, del Acuerdo marco) [38] ni las demás disposiciones del Derecho comunitario. [39]

37 — Sentencia de 15 de abril de 2008, Impact (C-268/06, Rec. p. I-2483), apartado 71.

38 — A este respecto, véanse los puntos 59 a 71 de las presentes conclusiones.

39 — En el controvertido asunto Mangold (sentencia citada en la nota 4, apartados 55 a 78), el Tribunal de Justicia apreció una medida nacional en el ámbito del trabajo de duración determinada no sólo desde el punto de vista de la prohibición de deterioro impuesta en el Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada, sino también desde el punto de vista de la prohibición de discriminación por razón de la edad.

c) Conclusión parcial

58. Por consiguiente, podemos afirmar, resumiendo, lo siguiente:

Aunque en Derecho interno ya existan medidas legales equivalentes para prevenir los abusos a los efectos de la cláusula 5, apartado 1, del Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada que acompaña en anexo a la Directiva 1999/70, los Estados miembros pueden seguir adoptando normativas en el ámbito del trabajo de duración determinada, siempre que éstas estén en concordancia con todas las exigencias impuestas por el Derecho comunitario.

2. Prohibición de empeoramiento

59. Conforme a la cláusula 8, apartado 3, del Acuerdo marco, su aplicación no puede constituir una justificación válida para la reducción del nivel general de protección de los trabajadores en el ámbito cubierto por él. Esta prohibición se denomina, por lo general, *prohibición de empeoramiento.* [40]

40 — A este respecto, véanse las conclusiones presentadas por el Abogado General Tizzano el 30 de junio de 2005 en el asunto Mangold (sentencia citada en la nota 4), punto 54, y jurisprudencia allí citada.

a) Ámbito material de aplicación de la prohibición de empeoramiento

60. El tribunal remitente desea averiguar, especialmente a través de su segunda cuestión en el asunto C-378/07, si la prohibición de empeoramiento sólo se aplica para proteger a los trabajadores en el caso de utilización abusiva de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada o si, por el contrario, también se aplica respecto a una eventual disminución de la protección del trabajador en el caso de una utilización abusiva de una única o una primera relación laboral de duración determinada. El transfondo de esta cuestión lo constituye el hecho de que la existencia de un primer o un único contrato de duración determinada no parece estar incluida en el ámbito de aplicación de la protección que ofrece el Decreto Presidencial 164/2004.

61. La prohibición de empeoramiento prohíbe reducir el nivel general de protección de los trabajadores *en el ámbito cubierto por el Acuerdo,* que se define en la cláusula 2 del Acuerdo marco. Conforme al apartado 1 de su cláusula 2, el Acuerdo marco se aplica a los trabajadores con un trabajo de duración determinada cuyo contrato o relación laboral esté definido por la legislación, los convenios colectivos o las prácticas vigentes en cada Estado miembro. Una limitación del ámbito de aplicación que signifique que el Acuerdo marco únicamente se aplica a los trabajadores con contratos sucesivos de duración determinada no puede deducirse ni del apartado 1 ni del apartado 2 de la cláusula 2. Tal limitación tampoco se desprende de la definición del concepto de trabajador con contrato de duración determinada contenida en la cláusula 3, apartado 1, del Acuerdo marco.

62. Es cierto que lo dispuesto en la cláusula 5, apartado 1 [en relación con la cláusula 1, letra b)] del Acuerdo marco se limita especialmente a imponer a los Estados miembros la obligación de adoptar medidas concretas para prevenir los abusos derivados de la utilización de *sucesivos* contratos o relaciones laborales de duración determinada. [41] Sin embargo, esto no significa en absoluto que todas las demás disposiciones del Acuerdo marco, especialmente la prohibición de empeoramiento impuesta en la cláusula 8, apartado 3, únicamente se ocupen de los contratos o relaciones laborales de duración determinada sucesivos. Así lo muestra claramente una lectura de la definición de los ámbitos material y personal del Acuerdo marco contenida en los respectivos apartados 1 de las cláusulas 2 y 3.

63. El ámbito de aplicación del Acuerdo marco en general y el de la prohibición de empeoramiento en particular no debe interpretarse de manera restrictiva. [42] En efecto, el objetivo del Acuerdo marco es contribuir a mejorar el equilibrio entre la flexibilidad del tiempo de trabajo y la seguridad para los trabajadores. [43] En él se expresan fines básicos de la política social de la Comunidad, como se recogen, en particular, en el artículo 136 CE, párrafo primero, en concreto, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo y una protección social adecuada. Los mismos fines se mencionan también en el preámbulo

41 — A este respecto, véase también la sentencia Mangold (citada en la nota 4), apartados 40 a 43.

42 — En el mismo sentido, véanse las sentencias de 13 de septiembre de 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, Rec. p. I-7109), apartado 38, e Impact (citada en la nota 37), apartado 114, relativas, respectivamente, a la prohibición de discriminación de la cláusula 4 del Acuerdo marco.

43 — Primer párrafo del preámbulo del Acuerdo marco; véanse asimismo los apartados 3 y 5 de sus consideraciones generales.

del Tratado UE [44] y del Tratado CE, [45] así como en la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores [46] y en la Carta Social Europea. [47] Todos ellos abogan por una interpretación lo más amplia posible de los principios y prohibiciones recogidos en el Acuerdo marco.

64. En este contexto, la prohibición de empeoramiento también ha de aplicarse cuando un Estado miembro decide reducir su régimen de protección de los trabajadores, hasta ese momento más beneficioso, al nivel mínimo impuesto por el Acuerdo marco. En efecto, cualquier disminución del nivel general de la protección de los trabajadores vigente en un Estado miembro en materia de empleo de duración determinada ha de realizarse respetando los requisitos que se desprenden de la cláusula 8, apartado 3, del Acuerdo marco.

65. Por tanto, si el Derecho nacional de un Estado miembro ofrece protección no sólo en los casos de abusos como consecuencia de la utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada, sino también en los casos de utilización abusiva una sola vez o una primera vez de un contrato o relación laboral de duración determinada, la prohibición de empeoramiento impuesta en la cláusula 8, apartado 3, del Acuerdo marco se extiende asimismo a dicha protección. [48]

66. En aras de la exhaustividad añadiré que la cláusula 8, apartado 3, del Acuerdo marco en modo alguno se aplica solamente a la disminución de la protección de los trabajadores que se encuentre en «medidas legales equivalentes» en el sentido de la cláusula 5, apartado 1, del Acuerdo marco. Aunque el tribunal remitente y parte de quienes han presentado observaciones parecen suponer la existencia de tal correlación, ni el tenor literal ni el objetivo y contexto normativo de la cláusula 8, apartado 3, permiten inferir semejante limitación del ámbito de aplicación material. Al contrario, la prohibición de empeoramiento debe servir para valorar el nivel de protección global de los trabajadores con contratos de duración determinada garantizado por el Derecho nacional, independientemente de si dicha protección es mayor o menor que la que exigiría una medida legal equivalente para la prevención de abusos con arreglo a la cláusula 5, apartado 1.

44 — En el Preámbulo del Tratado UE se hace hincapié en la importancia de los derechos sociales fundamentales (cuarto considerando) y en el objetivo del progreso económico y social (octavo considerando).

45 — En el Preámbulo del Tratado CE se destaca la importancia del progreso económico y social (segundo considerando) y se fija como fin esencial de sus esfuerzos la constante mejora de las condiciones de vida y de trabajo de sus pueblos (tercer considerando); a este respecto véase también la sentencia de 8 de abril de 1976, Defrenne (43/75, Rec. p. 455), apartados 10 y 11.

46 — La Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores se adoptó el 9 de diciembre de 1989 en la cumbre del Consejo Europeo en Estrasburgo y se reproduce en el documento de la Comisión COM(89) 471, de 2 de octubre de 1989. El nº 7 de dicha Carta presenta el siguiente tenor: «La realización del mercado interior debe conducir a una mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores en la Comunidad Europea. Este proceso se efectuará mediante la aproximación, por la vía del progreso, de dichas condiciones, en particular en lo que respecta a la duración y distribución del tiempo de trabajo y las formas de trabajo distintas del trabajo por tiempo indefinido, como el trabajo de duración determinada, el trabajo a tiempo parcial, el trabajo interino y el trabajo de temporada». El nº 10, párrafo primero, de dicha Carta añade: «Con arreglo a las modalidades propias de cada país […] todo trabajador de la Comunidad Europea tiene derecho a una protección social adecuada […].»

47 — La Carta Social Europea fue firmada en Turín por los Estados miembros del Consejo de Europa el 18 de octubre de 1961. En la parte I, números 2 y 4, se destaca que todos los trabajadores tienen derecho a unas condiciones de trabajo equitativas y a una remuneración suficiente, debiéndose considerar este derecho como una declaración de objetivos [véase la parte III, artículo 20, apartado 1, letra a), de la Carta].

48 — En el asunto Mangold, el Tribunal de Justicia ya interpretó la prohibición de deterioro en un asunto que se refería a una primera relación laboral de duración determinada (sentencia citada en la nota 4, apartados 50 a 54).

b) Alcance de la prohibición de empeoramiento

67. Sin embargo, el amplio ámbito material de aplicación de la cláusula 8, apartado 3, del Acuerdo marco, tal como lo acabo de describir, [49] se contrapone a un contenido normativo relativamente modesto. En efecto, desde el punto de vista de su contenido, la prohibición de empeoramiento únicamente impide que la aplicación de las disposiciones del Acuerdo constituya una justificación válida para la reducción del nivel general de protección de los trabajadores. De ello cabe deducir dos consecuencias.

68. En primer lugar, una reducción del nivel de protección garantizado a los trabajadores en el ámbito de los contratos de duración determinada no está prohibida, como tal, por el Acuerdo marco; al contrario, tal reducción sigue estando permitida si no guarda relación con la *aplicación de las disposiciones del presente Acuerdo*. [50] Por tanto, la prohibición de empeoramiento impuesta en la cláusula 8, apartado 3, no es una cláusula de stillstand, que prohíba de manera absoluta la reducción del nivel de protección previsto en el Derecho nacional en la fecha de su adaptación a la Directiva 1999/70. Los Estados miembros y los interlocutores sociales siguen pudiendo adoptar de manera autónoma normas o convenios colectivos en materia de trabajo de duración determinada; simplemente, tales actos han de adoptarse de manera transparente, al margen de la aplicación de las disposiciones del Acuerdo marco y, por supuesto, tampoco pueden infringir las demás normas del Derecho comunitario, y, en especial, no deben reducir el nivel de protección mínimo perseguido por el Acuerdo marco. [51]

69. En segundo lugar, la prohibición de empeoramiento impuesta en la cláusula 8, apartado 3, del Acuerdo marco únicamente se refiere a la reducción del *nivel general* de protección de los trabajadores en el ámbito del empleo temporal. Por tanto, la prohibición de empeoramiento no impide derogar o debilitar una medida específica de protección de los trabajadores, a no ser que, al hacerlo, disminuya, en conjunto, el nivel de protección de los trabajadores con contratos de duración determinada. No cabe excluir que, desde el punto de vista del nivel general de protección, una medida que reduzca la protección de los trabajadores tenga escasa relevancia o que vaya acompañada de otras medidas que mejoren la protección de los trabajadores que la compensen, de forma que, en conjunto, no se produzca una reducción del nivel general de protección.

70. Trasladando estas reflexiones al caso que nos ocupa, cabe señalar lo siguiente.

71. Tomando como base la información disponible relativa al marco jurídico nacional, no es posible determinar de manera indubitada si la derogación del artículo 8, apartado 3,

49 — Puntos 60 a 65 de las presentes conclusiones.

50 — Sentencia Mangold (citada en la nota 4), apartado 52.

51 — Respecto a todo ello, véanse las conclusiones del Abogado General Tizzano en el asunto Mangold (sentencia citada en la nota 4), puntos 61, 62, 63, 65 y 70.

de la Ley 2112/1920 respecto al sector público a que hace referencia el tribunal remitente fue efectiva antes de la adaptación del Derecho nacional a la Directiva 1999/70 o, por el contrario, si lo fue a raíz de dicha adaptación. Lo que, sin embargo, sí consta es que la Ley 2190/1994 establecía para el sector público de Grecia una prohibición de transformar los contratos de trabajo de duración determinada en contratos indefinidos. [52] Esta circunstancia induce a pensar que, en todo caso, las bases para establecer la derogación del artículo 8, apartado 3, de la Ley 2112/1920 respecto al sector público ya se habían puesto mucho antes de la entrada en vigor de la Directiva 1999/70 y, de esta forma, dicha derogación obedecía a una decisión propia del legislador griego, ajena a la adaptación del Derecho interno a la Directiva 1999/70.

72. Pero, en cualquier caso, la derogación al artículo 8, apartado 3, de la Ley 2112/1920 únicamente puede infringir la prohibición de empeoramiento si es tan relevante que produce una reducción del nivel general de protección de los trabajadores en el ámbito del trabajo de duración determinada. Incumbe al tribunal remitente apreciar este extremo. Para ello, deberá analizar asimismo si existen otras medidas de mejora de la protección de los trabajadores que hayan compensado la derogación del artículo 8, apartado 3, de la Ley 2112/1920. [53]

73. En este contexto carece de relevancia el hecho de que algunas modificaciones de la normativa griega controvertidas entre las partes, especialmente la introducción del nuevo artículo 103, apartado 8, de la Constitución griega, se llevaran a cabo dentro del plazo de adaptación del Derecho interno a la Directiva 1999/70. [54] Aunque, mientras transcurre el plazo de adaptación de su Derecho interno a la Directiva, los Estados miembros no pueden comprometer gravemente la consecución de los objetivos de la Directiva, [55] de esta prohibición general de frustrar la finalidad de la Directiva no puede inferirse la existencia de exigencias de un alcance mayor al que tienen las propias normas especiales contenidas en el Acuerdo marco, en particular la prohibición de empeoramiento.

c) Conclusión parcial

74. Por tanto, como conclusión parcial cabe afirmar lo siguiente:

El ámbito de aplicación de la prohibición de empeoramiento con arreglo a la cláusula 8, apartado 3, del Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada no se limita a la protección de los trabajadores en el caso de utilización abusiva de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada. Una norma nacional que se limita a derogar o debilitar una medida específica de protección

52 — A este respecto, véanse la sentencia Adeneler y otros (citada en la nota 2), especialmente los apartados 19 y 99.

53 — A este respecto véanse, en particular, los puntos 76 a 93 de las presentes conclusiones.

54 — Así lo ponen de manifiesto el tribunal remitente y parte de quienes han presentado observaciones; véase asimismo el auto Vassilakis y otros (citado en la nota 3), apartado 29.

55 — Sentencias de 18 de diciembre de 1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, Rec. p. I-7411), y Adeneler y otros (citada en la nota 2), apartado 121.

de los trabajadores no está incluida en la prohibición impuesta en la cláusula 8, apartado 3, del Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada, a menos que, mediante ella, se reduzca en conjunto el nivel general de protección de los trabajadores con contratos de duración determinada.

B. *Cuestiones prejudiciales relativas a la compatibilidad con el Acuerdo marco de una normativa como la griega*

75. Las cuestiones prejudiciales que paso a analizar a continuación (cuestiones tercera, cuarta y sexta en el asunto C-378/07 y segunda, tercera y quinta en los asuntos C-379/07 y C-380/07) se refieren, en concreto, a la compatibilidad con el Acuerdo marco de una normativa como el Decreto Presidencial griego 164/2004.

1. Prohibición de empeoramiento respecto a las sanciones en caso de utilización abusiva de relaciones laborales de duración determinada

76. Mediante sus cuestiones tercera y cuarta en el asunto C-378/07 y segunda y tercera en los asuntos C-379/07 y C-380/07, el tribunal remitente desea fundamentalmente que se dilucide si una modificación legal como la producida en Grecia respecto al sector público infringe la prohibición de empeoramiento impuesta por la cláusula 8, apartado 3, del Acuerdo marco. En este sentido, el órgano jurisdiccional nacional desea que se compare el nivel de protección de los trabajadores incluidos en el ámbito de aplicación del Decreto 164/2004 con el de los comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 8, apartado 3, de la Ley 2112/1920.

77. En suma, se trata de averiguar si el legislador griego ha infringido la prohibición de empeoramiento al suprimir la posibilidad que existía originariamente en el sector público de transformar *ex tunc* contratos de trabajo de duración determinada en contratos indefinidos o, en el caso de contratos antiguos, al permitir dicha posibilidad únicamente cuando se cumplan requisitos muy restrictivos y solamente con efectos *ex nunc* (artículos 5, 6, 7 y 11 del Decreto Presidencial 164/2004). Además, especialmente el asunto C-378/07 plantea el problema de si la prohibición de empeoramiento también podía impedir al legislador griego excluir completamente del ámbito de protección del Decreto presidencial 164/2004 los supuestos en los que sólo existe un único o un primer contrato de duración determinada.

78. Respecto a este problema, el Tribunal de Justicia no puede pronunciarse de manera definitiva porque, para dirimirlo, precisa interpretar normas de Derecho interno, tarea de la exclusiva competencia del órgano jurisdiccional nacional. [56] Sin embargo, el Tribunal de Justicia puede proporcionar al tribunal remitente los elementos de interpretación y aplicación de la prohibición comunitaria de empeoramiento y de las demás exigencias del Acuerdo marco que pueden serle útiles. [57]

56 — A este respecto, véanse el punto 40 de las presentes conclusiones y la jurisprudencia allí citada.

57 — Véanse, en particular, las sentencias de 11 de marzo de 2008, Jager (C-420/06, Rec. p. I-1315), apartado 46, y de 10 de julio de 2008, Feryn (C-54/07, Rec. p. I-5187), apartado 19.

79. En primer lugar, hay que destacar que las modificaciones controvertidas del Derecho griego, llevadas a cabo por el Decreto Presidencial 164/2004, sólo se refieren a una medida específica de protección de los trabajadores con contratos de trabajo de duración determinada, en concreto, a la posibilidad de transformar contratos de duración determinada en contratos indefinidos o de considerarlos como tales.

80. Pero, como ya he indicado, [58] únicamente cabe hablar de reducción del nivel de protección en el sentido de la cláusula 8, apartado 3, del Acuerdo marco si la modificación de las disposiciones aplicables da lugar a una *reducción del nivel general de protección* de los trabajadores con contratos de duración determinada. En cambio, la prohibición de empeoramiento no impide derogar o debilitar una medida específica de protección de los trabajadores, a menos que, de esa forma, se reduzca, en conjunto, el nivel de protección de los trabajadores.

81. Hay que reconocer que el Decreto Presidencial 164/2004 en el sector público reduce en gran medida la posibilidad de transformar contratos de trabajo de duración determinada en contratos de trabajo indefinidos o incluso la elimina completamente para el futuro. Además, en opinión del tribunal remitente, en caso de abuso dejan de existir sanciones equivalentes a dicha transformación. En concreto, el tribunal remitente entiende que el abono de la retribución y de una indemnización por despido (artículo 7 del Decreto Presidencial 164/2004) viene impuesto siempre, independientemente de que se haya cometido un eventual abuso, y no constituye una medida específica de sanción de los abusos. Las partes demandantes en los procedimientos principales añaden, además, que, en Grecia, la persecución penal y administrativa de los responsables de los abusos apenas tiene relevancia práctica.

82. En tal situación, parece lógico concluir que, desde la entrada en vigor del Decreto Presidencial 164/2004, el Derecho nacional reprime la utilización abusiva del trabajo de duración determinada en el sector público de manera menos eficaz que la normativa anterior, tal como la describe el tribunal remitente.

83. Sin embargo, ello no constituye forzosamente una reducción del nivel general de protección, tal como la contempla la cláusula 8, apartado 3, del Acuerdo marco en relación con el trabajo de duración determinada.

84. En efecto, por una parte, la reforma operada mediante el Decreto Presidencial 164/2004 no se refiere en general a los trabajadores empleados en Grecia con contratos de duración determinada sino solamente a un grupo muy delimitado de ellos, en concreto, los trabajadores del sector público griego con contratos de duración determinada. Por lo que se refiere, en particular, a la exclusión, en el asunto C-378/07, de los primeros o únicos contratos de trabajo de duración determinada del ámbito de aplicación de la protección que proporciona el Decreto Presidencial 164/2004, esta medida únicamente afecta a una parte delimitada del trabajo de duración determinada en el sector público. Este mero hecho impide afirmar que se haya producido una reducción del nivel general de protección de los trabajadores con contratos de duración determinada.

58 — Véase el punto 69 de las presentes conclusiones.

85. Por otra parte, el debilitamiento del Derecho interno en materia de sanciones puede compensarse, en el sentido de la cláusula 5, apartado 1, del Acuerdo marco, con nuevas medidas de prevención. Así, los artículos 5 y 6 del Decreto Presidencial 164/2004 introducen distintas medidas para evitar la utilización abusiva de contratos de trabajo de duración determinada en el sector público: exigen motivos objetivos y establecen disposiciones sobre la duración máxima permitida de sucesivos contratos de trabajo o relaciones laborales y sobre el número permitido de prórrogas de tales contratos o relaciones laborales.

86. En una normativa nueva de esta naturaleza se pone de manifiesto un cambio de prioridades, de la represión del abuso a la prevención del abuso, que no tiene por qué dar lugar necesariamente a un empeoramiento del nivel general de protección de los trabajadores en el sentido de la cláusula 8, apartado 3, del Acuerdo marco. No hay que olvidar que, en el Acuerdo marco, los interlocutores sociales europeos también insistieron en la necesidad de evitar los abusos, en concreto, en relación con sucesivos contratos y relaciones laborales de duración determinada. Así lo indica también la cláusula 1, letra b), en la que se señala que el objeto del Acuerdo es establecer un marco para evitar los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada.

87. La cláusula 5 del Acuerdo marco muestra claramente que, desde el punto de vista del Derecho comunitario, la intención fundamental es evitar los abusos. Conforme a la cláusula 5, apartado 1, los Estados miembros están obligados a adoptar, al menos, alguna de las medidas que enumera, destinadas a evitar la utilización abusiva, en la medida en que no dispongan, en todo caso, de medidas legales equivalentes. Sin embargo, no prevé la adopción obligatoria de sanciones concretas para perseguir los abusos. Incluso la sanción que contempla expresamente la cláusula 5, apartado 2, letra b), del Acuerdo marco, consistente en considerar que los contratos o relaciones laborales de duración determinada son contratos celebrados por tiempo indefinido, se deja a discreción de los Estados miembros al insertar previamente el inciso «cuando resulte […] necesario». Es decir, el Derecho nacional puede establecer tal sanción, pero también puede recurrir a otras sanciones, siempre y cuando existan medidas eficaces para evitar o perseguir, en su caso, los abusos. [59]

88. Habida cuenta de todo ello, opino que, en un supuesto como el presente, no es posible afirmar que se haya producido necesariamente una reducción del nivel general de protección de los trabajadores con empleos de duración determinada en el sentido de la cláusula 8, apartado 3, del Acuerdo marco.

89. Sin embargo, con independencia de su compatibilidad con la prohibición de empeoramiento, cada modificación concreta de la protección de los trabajadores en caso de trabajo de duración determinada debe ser compatible con las demás disposiciones del Acuerdo marco y del Derecho comunitario. Es decir, incluso en el supuesto de que el Decreto Presidencial 164/2004 no haya dado lugar a una reducción del nivel general de protección de los trabajadores en el sentido de la

59 — En este sentido, véase la sentencia Adeneler y otros (citada en la nota 2), apartados 102 y 105; véanse asimismo las conclusiones que presenté en dicho asunto, punto 73.

cláusula 8, apartado 3, del Acuerdo marco, el debilitamiento de las sanciones del abuso en la utilización de los contratos de trabajo de duración determinada producido por dicho Decreto Presidencial no debe dejar, en ningún caso, la protección de los trabajadores con contratos de duración determinada en un nivel inferior al mínimo impuesto por el Derecho comunitario.

90. Aunque, como acabo de señalar, el Acuerdo marco sitúe, en su cláusula 5, el centro de atención en la prevención de los abusos, los Estados miembros siguen estando obligados a establecer sanciones adecuadas para el caso de que se produzcan efectivamente tales abusos. [60] Para ello, si bien incumbe a los Estados miembros y a los interlocutores sociales definir y configurar las correspondientes sanciones, [61] es preciso garantizar que las infracciones del Derecho comunitario se persigan conforme a normas materiales y procesales similares a las aplicadas a infracciones del Derecho nacional de naturaleza y gravedad similar, para lo cual la sanción deberá ser, en cualquier caso, *eficaz, proporcionada y disuasoria*. [62]

91. Por tanto, cuando se ha producido tal utilización abusiva, es indispensable poder aplicar alguna medida que presente garantías de protección de los trabajadores efectivas y equivalentes, con objeto de sancionar debidamente dicho abuso y eliminar las consecuencias de la violación del Derecho comunitario. [63] A este respecto, del Acuerdo marco, en especial de su cláusula 5, apartado 2, letra b), únicamente puede inferirse que considerar que los contratos de trabajo o relaciones laborales de duración determinada han sido celebrados por tiempo indefinido, sólo es una de las posibles sanciones, [64] lo que, sin embargo, no excluye sanciones de otro tipo.

92. Al apreciar la eficacia de las sanciones, tal como las configura en especial para la función pública griega el artículo 7 del Decreto Presidencial 164/2004, el órgano jurisdiccional nacional también habrá de examinar, en particular, si incentiva a los trabajadores afectados a hacer uso efectivo y a ejercer los derechos que les confiere. Así, los trabajadores con los que se hayan celebrado de manera abusiva contratos laborales de duración determinada podrían verse tentados, no obstante, a tolerar tal abuso con la esperanza de seguir empleados en el futuro en el sector público y, de esta forma, tener cobertura social. El temor de no obtener en el futuro más contratos de trabajo, aunque sean de duración determinada, podría disuadir a algunos trabajadores de hacer valer sus derechos a una indemnización por despido o de denunciar a los responsables de la práctica abusiva para perseguirlos administrativa o penalmente.

93. Por todo ello podemos afirmar, resumiendo, lo siguiente:

60 — Sentencia Adeneler y otros (citada en la nota 2), apartado 94, y sentencias de 7 de septiembre de 2006, Marrosu y Sardino (C-53/04, Rec. p. I-7213), apartado 51, y Vassallo (C-180/04, Rec. p. I-7251), apartado 36.

61 — Decimoséptimo considerando de la Directiva 1999/70 y número 10 de las Consideraciones generales del Acuerdo marco.

62 — Jurisprudencia reiterada desde la sentencia de 21 de septiembre de 1989, Comisión/Grecia (68/88, Rec. p. 2965), apartados 23 y 24; véase asimismo la sentencia, más reciente, de 3 de mayo de 2005, Berlusconi y otros (C-387/02, C-391/02 y C-403/02, Rec. p. I-3565), apartado 65. Véanse, además, por lo que se refiere específicamente al Acuerdo marco sobre trabajo de duración determinada, las sentencias Adeneler y otros (citada en la nota 2), apartado 94; Marrosu y Sardino (citada en la nota 60), apartado 51, y Vassallo (citada en la nota 60), apartado 36.

63 — Sentencias Adeneler y otros (citada en la nota 2), apartado 102; Marrosu y Sardino (citada en la nota 60), apartado 53, y Vassallo (citada en la nota 60), apartado 38.

64 — A este respecto, véanse también las consideraciones contenidas en los puntos 109 a 118 de las presentes conclusiones.

La derogación o el debilitamiento de una sanción del abuso en la utilización de los contratos o de las relaciones laborales de duración determinada para determinada categoría de trabajadores con contratos de duración determinada no infringe la cláusula 8, apartado 3, del Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada si se compensa reforzando simultáneamente las medidas para evitar el abuso. No obstante, los Estados miembros siguen estando obligados a adoptar o mantener, para el caso de abusos, sanciones eficaces, proporcionadas y disuasorias.

2. Concepto de razones objetivas en el sentido de la cláusula 5, apartado 1, letra a), del Acuerdo marco

94. Mediante su sexta cuestión, letra a), en el asunto C-378/07 y su cuestión quinta, letra a), en los asuntos C-379/07 y C-380/07 el tribunal remitente desea que se interprete el concepto de razones objetivas en el sentido de la cláusula 5, apartado 1, letra a), del Acuerdo marco. En esencia, el tribunal nacional quiere averiguar si el mero hecho de que una disposición nacional se emplee como base jurídica para celebrar un contrato de trabajo de duración determinada puede constituir una razón objetiva en el sentido del Acuerdo marco, aunque no se cumplan los requisitos de dicha disposición legal.

95. Esta cuestión parece plantear un problema del que ya se ocupó la sentencia Adeneler. En dicho asunto, el Tribunal de Justicia declaró que una disposición nacional que se limite a autorizar la utilización sucesiva de contratos de trabajo de duración determinada de un modo general y abstracto a través de una norma legal o reglamentaria, no constituye una justificación suficiente de tal tipo de relaciones laborales. Al contrario, la normativa nacional debe garantizar que la utilización sucesiva de contratos de trabajo de duración determinada esté justificada por la existencia de factores concretos, derivados principalmente de la actividad de que se trate y de las condiciones en que ésta se desarrolle. [65]

96. Sin embargo, en el presente asunto lo que preocupa al tribunal remitente no es que la base jurídica que permite las relaciones laborales de duración determinada controvertidas en el presente asunto sea demasiado general y abstracta. Dicho tribunal parte de que, en este asunto, sencillamente no se han cumplido los requisitos legales, bastante detallados, de tales relaciones laborales de duración determinada. Así, la limitación de la duración del contrato se basó en disposiciones destinadas «a atender necesidades sociales transitorias, periódicas, temporales, extraordinarias o adicionales», [66] cuando, en realidad, se trababa de necesidades «permanentes y duraderas».

97. A este respecto debe señalarse, en primer lugar, que el órgano jurisdiccional remitente es el único competente para interpretar y aplicar el Derecho nacional al caso concreto. [67] Sin embargo, incumbe al Tribunal de Justicia

65 — Sentencia Adeneler y otros (citada en la nota 2), véanse las consideraciones realizadas en ella respecto a la segunda cuestión, especialmente los apartados 71 a 75.

66 — El tribunal remitente se refiere expresamente a la Ley 3250/2004. Algo similar se desprende de las Leyes 2190/1994 y 2527/1997 (a este respecto, véanse los puntos 22 a 24 de las presentes conclusiones).

67 — Sentencias de 19 de enero de 2006, Bouanich (C-265/04, Rec. p. I-923), apartado 51, y de 11 de septiembre de 2008, Eckelkamp y otros (C-11/07, Rec. p. I-6845), apartado 32.

proporcionar datos útiles relativos a las exigencias del Derecho comunitario, [68] en el presente asunto, relativos, en particular, a las del Acuerdo marco.

98. Conforme al Acuerdo marco, la celebración de contratos o de relaciones de trabajo de duración determinada no ha de estar necesariamente justificada por razones objetivas. Aunque el Acuerdo marco parte de que el trabajo de duración determinada tiene carácter excepcional [69] y de que la utilización de contratos de trabajo de duración determinada basados en razones objetivas es una forma de evitar abusos, [70] permite en último término a los Estados miembros elegir discrecionalmente qué medidas adoptar de entre las tres mencionadas en la cláusula 5, apartado 1, letras a) a c), [71] siempre y cuando las medidas adoptadas sean obligatorias y permitan evitar eficazmente los abusos. [72]

99. Por ese motivo, un Estado miembro no tiene por qué adoptar necesariamente la primera de las tres medidas mencionadas en la cláusula 5, apartado 1, del Acuerdo marco (necesidad de que existan razones objetivas) entre las que puede optar. En lugar de determinar las razones objetivas, nada le impide limitarse a fijar la duración máxima total de los sucesivos contratos de trabajo o relaciones laborales o el número máximo de renovaciones de tales contratos o relaciones laborales, para evitar de esta manera que se cometan abusos. [73]

100. Con menor motivo están obligados los Estados miembros, con arreglo al Acuerdo marco, a imponer el requisito de que existan razones objetivas que justifiquen la celebración por primera o única vez de contratos o relaciones laborales de duración determinada. En efecto, la cláusula 5, apartado 1, letra a), del Acuerdo marco únicamente se ocupa de la definición de razones objetivas que pueden justificar la *renovación* de tales contratos o relaciones laborales de duración determinada; en otras palabras, se trata de los supuestos de relaciones laborales de duración determinada sucesivas.

101. Pero, cuando un Estado adopta las medidas contempladas en la cláusula 5, apartado 1, letra a), del Acuerdo marco y define las razones objetivas que, en todo caso, también pueden o deben justificar la renovación de contratos o relaciones laborales de duración determinada, está obligado, conforme al artículo 249 CE, párrafo tercero, a ejercer tal facultad discrecional de acuerdo con los objetivos de la Directiva 1999/70 y del Acuerdo marco que la acompaña en anexo. [74]

68 — A este respecto, véase la jurisprudencia citada en la nota 57.

69 — Véanse los números 6 y 7 de las Consideraciones generales del Acuerdo marco y el segundo párrafo de su Preámbulo. En el mismo sentido, véase también la sentencia Adeneler (citada en la nota 2), apartado 62.

70 — Véase el número 7 de las Consideraciones generales del Acuerdo marco. En este momento es preciso señalar que en la versión alemana, la terminología no es uniforme; así, por ejemplo, el punto 7 de las Consideraciones generales habla de «objektiven Gründen» y la cláusula 5, apartado 1, letra a), de «sachlichen Gründen». Pero un análisis de las demás versiones lingüísticas muestra que éste es un problema exclusivo de la versión alemana y no implica diferencias de contenido.

71 — Además, los Estados miembros pueden recurrir a las medidas legales equivalentes de que dispongan para prevenir los abusos; véase la sentencia Impact (citada en la nota 37), apartado 71.

72 — Sentencias Adeneler y otros (citada en la nota 2), apartados 65, 80, 92 y 101, e Impact (citada en la nota 37), apartado 70.

73 — Véanse las conclusiones que presenté el 9 de enero de 2008 en el asunto Impact (sentencia citada en la nota 37), punto 112.

74 — Sentencia Adeneler y otros (citada en la nota 2), apartado 68.

102. Según la jurisprudencia, las razones objetivas deben referirse a circunstancias específicas y concretas que caracterizan una determinada actividad y que, por tanto, pueden justificar en ese contexto particular la utilización sucesiva de contratos de trabajo de duración determinada. Tales circunstancias pueden tener su origen en la especial naturaleza de las tareas para cuya realización se celebran tales contratos y en las características inherentes a las mismas o, eventualmente, en la persecución de un objetivo legítimo de política social por parte de un Estado miembro. [75]

103. Las disposiciones internas de las Leyes 2190/1994, 2527/1997 y 3250/2004 que cita el tribunal remitente señalan de manera concreta, y en términos parecidos, los motivos por los que pueden celebrarse contratos de trabajo de duración determinada. Como ya se ha indicado, se trata de atender necesidades periódicas o temporales (artículo 21, apartado 1, de la Ley 2190/1994) o de hacer frente a la necesidad de prestar servicios adicionales a los ciudadanos (artículo 1 de la Ley 3250/2004), y no para cubrir necesidades permanentes y duraderas (artículo 6, apartado 1, de la Ley 2527/1997).

104. En esencia, según la información proporcionada por el tribunal remitente, de las citadas disposiciones y, en general, de la jurisprudencia griega, se desprende que, en el sector público, únicamente es posible celebrar contratos de trabajo de duración determinada para hacer frente a una necesidad temporal, pero no para atender necesidades permanentes y duraderas.

105. Indudablemente, una necesidad meramente temporal del empresario puede ser una razón objetiva en el sentido de la cláusula 5, apartado 1, letra a), del Acuerdo marco, que, en principio, puede justificar una relación laboral de duración determinada. Así resulta, de forma particularmente manifiesta, en el caso del trabajo de temporada y en el caso de ejecución de proyectos determinados, delimitados tanto temporal como materialmente, cuando constituyen para el empresario una carga puntual y no le suponen un aumento permanente del trabajo.

106. No obstante, cuando una norma define las necesidades temporales del empleador así entendidas como motivos objetivos que justifican la celebración de contratos de trabajo de duración determinada, todas las autoridades nacionales, incluidos la Administración y los tribunales, deben garantizar, en sus respectivos ámbitos de competencia, que tal norma se aplique de manera conforme con la Directiva para que pueda prevenir *de forma eficaz* los abusos. [76]

107. Sería contrario al objetivo de prevenir los abusos, en el que se basa la cláusula 5, apartado 1, letra a), del Acuerdo marco, el

75 — Sentencia Adeneler y otros (citada en la nota 2), apartados 69 y 70.

76 — Respecto a la exigencia de evitar los abusos de manera *eficaz* (efectiva), véanse las sentencias Adeneler y otros (citada en la nota 2), apartados 65, 80, 92 y 101, e Impact (citada en la nota 37), apartado 70.

hecho de que las citadas normas se trastocaran en la práctica de tal forma que produjeran el efecto contrario al que persiguen, y pudieran ser mantenidas como justificación para celebrar contratos o relaciones laborales de duración determinada incluso en aquellos supuestos en los que, en realidad, no se atienden necesidades temporales, sino necesidades permanentes y duraderas del empleador.

108. Por todo ello podemos afirmar, resumiendo, lo siguiente:

«Cuando un Estado miembro define, en una norma interna, las razones objetivas, en el sentido de la cláusula 5, apartado 1, letra a), del Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada, las autoridades nacionales, incluidos la Administración y los tribunales, deben garantizar, en cada caso concreto, en sus respectivos ámbitos de competencia, que tal norma se aplique de manera conforme con la Directiva para que puedan prevenirse de forma eficaz los abusos como consecuencia de la utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada.»

3. Prohibición en el sector público griego de transformar los contratos de trabajo de duración determinada en contratos indefinidos

109. Mediante sus cuestiones sexta, letra b), en el asunto C-378/07 y quinta, letra b), en los asuntos C-379/07 y C-380/07, el tribunal remitente desea fundamentalmente averiguar si la prohibición absoluta, que rige en el sector público, de transformar los contratos o las relaciones laborales de duración determinada en contratos o relaciones laborales por tiempo indefinido es compatible con el Derecho comunitario.

110. El trasfondo de esta cuestión es una prohibición en este sentido, introducida por el legislador griego para el sector público, en concreto, por una parte, en el artículo 21 de la Ley 2190/1994 y, por otra parte, en el nuevo artículo 103, apartado 8, de la Constitución griega.

111. De esta prohibición, o, al menos, de su reflejo legislativo en el artículo 21 de la Ley 2190/1994, ya se ocupó el Tribunal de Justicia en la sentencia Adeneler. En aquella ocasión declaró que el Acuerdo marco impide aplicar una normativa nacional que, sólo en el sector público, prohíbe absolutamente transformar en contrato de trabajo por tiempo indefinido una sucesión de contratos de duración determinada. [77]

112. Sin embargo, esta declaración de la sentencia Adeneler sólo rige expresamente «en circunstancias tales como las del asunto

77 — Sentencia Adeneler y otros (citada en la nota 2), apartado 105.

principal», que, en lo esencial, pueden resumirse de la siguiente forma:

— Se trataba de sucesivos contratos de duración determinada destinados de hecho a cubrir «necesidades permanentes y duraderas» del empleador y que debían ser considerados abusivos. [78]

— Dichos contratos de trabajo estuvieron vigentes en el período comprendido entre mayo de 2001 y septiembre de 2003, [79] es decir, expiraron antes de la entrada en vigor del Decreto Presidencial 164/2004.

— Según la información de que disponía en ese momento el Tribunal de Justicia, en el Derecho helénico, al menos hasta la entrada en vigor del Decreto Presidencial 164/2004, no existía ninguna medida destinada a evitar eficazmente la utilización abusiva de contratos de trabajo de duración determinada en el sector público y, en su caso, a sancionarla. [80]

113. Habida cuenta de estas circunstancias específicas, no puede inferirse automáticamente de la sentencia Adeneler que, en Grecia, la prohibición, vigente en el sector público, de transformar en contratos indefinidos las relaciones laborales de duración determinada sigue infringiendo actualmente el Acuerdo marco. Hay que reconocer que, en el presente asunto, el tribunal remitente también entiende que, en el caso de los demandantes en los procedimientos principales, la celebración de contratos de trabajo de duración determinada es abusiva porque, en realidad, estaba destinada a atender necesidades permanentes y duraderas. Pero el órgano jurisdiccional nacional deberá, además, analizar detalladamente si las demás circunstancias de los procedimientos principales siguen siendo, de hecho, similares a las que dieron lugar en aquel momento a la sentencia Adeneler y otros, antes citada.

114. En particular, le corresponde apreciar si el Derecho griego no contempla, entre tanto, otras medidas eficaces para prevenir y, en su caso, sancionar adecuadamente los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada. En efecto, si actualmente fueran aplicables otras medidas eficaces para prevenir y, en su caso, sancionar los abusos, el Acuerdo marco dejaría de oponerse a la prohibición de transformación vigente en el sector público. Tales medidas podrían consistir, por ejemplo, en medidas coercitivas que regularan la duración y la prórroga de contratos y relaciones laborales de duración determinada y confirieran, en caso de abusos, el derecho a obtener una indemnización. [81]

78 — Sentencia Adeneler y otros (citada en la nota 2), apartados 99 y 105.

79 — Sentencia Adeneler y otros (citada en la nota 2), apartado 24.

80 — Sentencia Adeneler y otros (citada en la nota 2), apartados 100 y 105; véanse asimismo las sentencias (citadas en la nota 60), Marrosu y Sardino, apartado 49, y Vassallo, apartado 34.

81 — Sentencias Marrosu y Sardino, apartado 55, y Vassallo, apartado 40 (citadas en la nota 60).

115. En este contexto hay que referirse de nuevo al Decreto Presidencial 164/2004, que, entre tanto, ya ha entrado en vigor, [82] y en el que, como ya se ha indicado, [83] se han introducido distintas medidas para prevenir y sancionar los abusos derivados de la utilización de contratos de trabajo de duración determinada en el sector público: la exigencia de una razón objetiva, disposiciones sobre la duración máxima permitida de los sucesivos contratos de trabajo o relaciones laborales de duración determinada y disposiciones sobre el número permitido de renovaciones de tales contratos o relaciones laborales, a las que hay que añadir el derecho a una indemnización por despido así como posibles sanciones penales y administrativas. [84]

116. De la Directiva y del Acuerdo marco no se desprende ninguna obligación general, a cargo de los Estados miembros, de conversión en contratos indefinidos de los contratos de trabajo de duración determinada. [85] La cláusula 5, apartado 2, letra b), del Acuerdo marco no prevé tal obligación general de transformación ni en el caso de que se recurra abusivamente a sucesivos contratos de trabajo de duración determinada ni en el caso de que se recurra una única vez de manera abusiva a una relación laboral de duración determinada. Ninguna otra disposición del Acuerdo marco impone una obligación en este sentido.

117. El Acuerdo marco tampoco prohíbe a los Estados miembros regular el uso abusivo de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada de forma distinta, dependiendo de que estos contratos o relaciones hayan sido celebrados con un empleador del sector privado o del sector público. [86] El propio Acuerdo marco reconoce expresamente que «su aplicación detallada debe tener en cuenta la realidad de las situaciones nacionales, sectoriales y estacionales específicas». [87] Entre dichas situaciones cabe incluir determinados principios del Derecho de la Función Pública, como, por ejemplo, el principio de inclusión en la correspondiente plantilla, el modelo de funcionario de carrera y la necesidad de superar un procedimiento de selección para poder acceder a un trabajo de duración indefinida. La aplicación de tales principios debe ser, por supuesto, conforme con las demás disposiciones del Derecho comunitario. [88]

118. Por todo ello podemos afirmar, resumiendo, lo siguiente:

El Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada no se opone a una normativa nacional conforme a la cual en el sector público se prohíbe transformar las relaciones laborales de duración determinada en relaciones laborales por tiempo indefinido, excepto si el Derecho nacional no contempla, en el sector afectado, ninguna otra medida efectiva para prevenir y, en su caso, sancionar, los abusos derivados de la utilización de

82 — Con el inciso «al menos hasta la entrada en vigor del Decreto Presidencial 164/2004», el Tribunal de Justicia indica en la sentencia Adeneler (citada en la nota 2), apartado 100, que la valoración de la situación jurídica nacional posiblemente cambie respecto al período posterior a la entrada en vigor de dicho Decreto Presidencial.

83 — Véase el punto 85 de las presentes conclusiones.

84 — Respecto a la apreciación de la eficacia de las sanciones, es aplicable lo dicho en el punto 92 de las presentes conclusiones.

85 — Sentencias Adeneler (citada en la nota 2), apartado 91, y Marrosu y Sardino (citada en la nota 60), apartado 47.

86 — Sentencias Marrosu y Sardino, apartado 48, y Vassallo, apartado 33 (citadas en la nota 60).

87 — Así lo señala el párrafo tercero del Preámbulo del Acuerdo marco; véase también el número 10 de sus Consideraciones generales.

88 — Respecto a todo ello, véanse la conclusiones que presenté en el asunto Adeneler y otros (sentencia citada en la nota 2), puntos 84 a 86, y las conclusiones del Abogado General Poiares Maduro, de 20 de septiembre de 2005, en los asuntos Marrosu, Sardino y Vasallo (Rec. p. I-7215), puntos 42 y 43.

sucesivos contratos de trabajo de duración determinada.

C. Consecuencias de la eventual infracción del Acuerdo marco

119. Mediante la cuestión quinta en el asunto C-378/07 y la cuestión cuarta en los asuntos C-379/07 y C-380/07, el tribunal remitente desea averiguar qué exigencias impone la eventual infracción de la Directiva 1999/70 o del Acuerdo marco que la acompaña en anexo a la hora de dirimir los litigios principales. En concreto, dicha cuestión tiene por objeto que se aclare si el juez nacional está obligado, en virtud del Derecho comunitario, a «resucitar», en cierta forma, una disposición anteriormente vigente y supuestamente más favorable, como el artículo 8, apartado 3, de la Ley 2112/1920, y a tomarla como base para dirimir el litigio principal.

120. Conforme a reiterada jurisprudencia, al aplicar el Derecho interno y, en particular, las disposiciones de una normativa específicamente adoptada para ejecutar lo exigido por una directiva, los órganos jurisdiccionales nacionales están obligados a interpretar ese Derecho, en la medida de lo posible, a la luz de la letra y de la finalidad de esa directiva para alcanzar el resultado que ésta persigue y, por lo tanto, atenerse al artículo 249 CE, párrafo tercero. [89]

121. Es preciso reconocer que esta obligación de interpretación conforme con la Directiva tiene sus límites en los principios generales del Derecho, en particular en los de seguridad jurídica e irretroactividad, y no puede servir de base para una interpretación *contra legem* del Derecho nacional. [90]

122. Sin embargo, al margen de ello, el principio de interpretación conforme exige que los órganos jurisdiccionales nacionales, tomando en consideración la totalidad de su Derecho interno y aplicando los métodos de interpretación reconocidos por éste, hagan todo lo que sea de su competencia a fin de garantizar la plena efectividad de la directiva de que se trate y alcanzar una solución conforme con el objetivo perseguido por ésta. [91] Dicho en otros términos, los tribunales nacionales están obligados a adoptar todas las disposiciones necesarias para poder garantizar en todo momento los resultados fijados por la Directiva (véase el artículo 2, apartado 1, de la Directiva 1999/70) y eliminar las consecuencias de la eventual violación del Derecho comunitario. [92] Para ello habrán de agotar el margen de apreciación que les confiera su Derecho interno. [93]

89 — Véanse, entre otras, las sentencias de 10 de abril de 1984, Von Colson y Kamann (14/83, Rec. p. 1891), apartado 26; de 5 de octubre de 2004, Pfeiffer y otros (C-397/01 a C-403/01, Rec. p. I-8835), apartado 113; Adeneler y otros (citada en la nota 2), apartado 108, e Impact (citada en la nota 37), apartado 98.

90 — Sentencias de 16 de junio de 2005, Pupino (C-105/03, Rec. p. I-5285), apartados 44 y 47; Adeneler y otros (citada en la nota 2), apartado 110, e Impact (citada en la nota 37), apartado 100.

91 — Sentencias Pfeiffer (citada en la nota 89), apartados 115, 116, 118 y 119; Adeneler y otros (citada en la nota 2), apartado 111, e Impact (citada en la nota 37), apartado 101; en un sentido similar ya se manifestó la sentencia de 13 de noviembre de 1990, Marleasing (C-106/89, Rec. p. I-4135), apartado 8, en la que el Tribunal de Justicia hizo hincapié en que el órgano jurisdiccional nacional «está obligado a hacer todo lo posible, a la luz de la letra y de la finalidad de la Directiva, para, al efectuar dicha interpretación, alcanzar el resultado a que se refiere la Directiva».

92 — Sentencias Adeneler (citada en la nota 2), apartado 102; Marrosu y Sardino (citada en la nota 60), apartado 53, y Vassallo (citada en la nota 60), apartado 38.

93 — Sentencia Von Colson y Kamann (citada en la nota 89), apartado 28; véanse también las sentencias de 4 de febrero de 1988, Murphy y otros (157/86, Rec. p. 673), apartado 11, y de 11 de enero de 2007, ITC (C-208/05, Rec. p. I-181), apartado 68.

123. Incumbe al tribunal remitente comprobar si el Derecho nacional aplicable en el procedimiento principal puede interpretarse de manera que concuerde, en el sentido descrito, con las exigencias impuestas por la Directiva 1999/70 y el Acuerdo marco que la acompaña en anexo, y, de ser así, en qué medida. Es asimismo competencia exclusiva del tribunal remitente determinar las consecuencias jurídicas de tal interpretación para los litigios principales. Entre ellas también se encuentra, en último término, la cuestión de si, en el procedimiento principal, es posible no aplicar las disposiciones internas y, en lugar de ellas, aplicar una disposición como el artículo 8, apartado 3, de la Ley 2112/1920.

124. Si no fuera posible alcanzar por la vía de la interpretación conforme el objetivo perseguido por la Directiva 1999/70 y el Acuerdo marco, el Estado miembro que no haya adaptado su Derecho interno a la Directiva dentro del plazo señalado puede quedar obligado, conforme a la sentencia Francovich y otros y cuando concurran los requisitos enumerados en ella, a reparar los daños ocasionados a los ciudadanos a consecuencia de la no adaptación en la debida forma de la Directiva 1999/70. [94]

125. En aras de la exhaustividad he de señalar, además, que, en el presente asunto, a pesar de la existencia de una relación jurídica vertical entre el trabajador y su empleador público, [95] hay que descartar la *aplicación directa* de las cláusulas 5 y 8, apartado 3, del Acuerdo marco.

126. Respecto al apartado 1 de la cláusula 5 del Acuerdo marco, el Tribunal de Justicia ya ha declarado expresamente que no tiene efecto directo. [96] Las mismas consideraciones cabe hacer con mayor motivo respecto al apartado 2 de la cláusula 5, que está redactado en términos aún más imprecisos y confiere a los Estados miembros un margen de apreciación todavía más amplio que el apartado 1. Ya el propio tenor literal de dicha disposición muestra, al incluir el inciso inicial «cuando resulte […] necesario», que los Estados miembros no están obligados a adoptar ninguna de las medidas mencionadas en la cláusula 5, apartado 2, letras a) y b).

127. La prohibición de empeoramiento impuesta en la cláusula 8, apartado 3, del Acuerdo marco tampoco puede aplicarse directamente. Ello no se debe al empleo de conceptos jurídicos indeterminados, como «nivel general de protección de los trabajadores», [97] sino a que la finalidad de dicha disposición no consiste en proporcionar a los particulares un derecho de protección que puedan invocar ante los tribunales para defender sus intereses como trabajadores. Por una parte, así lo muestra el lugar que

94 — Sentencia de 19 de noviembre de 1991 (C-6/90 y C-9/90, Rec. p. I-5357), apartados 30 a 46, y, jurisprudencia reiterada desde entonces; véanse también las sentencias Adeneler y otros (citada en la nota 2), apartado 112, y de 19 de abril de 2007, Farrell (C-356/05, Rec. p. I-3067), apartado 43.

95 — Las disposiciones de una Directiva que sean directamente aplicables pueden hacerse valer también frente al Estado en su calidad de empleador; véanse, en particular, las sentencias de 26 de febrero de 1986, Marshall (152/84, Rec. p. 723), apartado 49, y de 20 de marzo de 2003, Kutz-Bauer (C-187/00, Rec. p. I-2741), apartados 31 y 71.

96 — Sentencia Impact (citada en la nota 37), apartados 69 a 80.

97 — Una disposición comunitaria también puede aplicarse directamente si en ella se emplean conceptos jurídicos indeterminados; a este respecto véanse las conclusiones que presenté en el asunto Impact (sentencia citada en la nota 37), punto 98 y jurisprudencia allí citada.

ocupa la prohibición de empeoramiento en el sistema del Acuerdo marco, incluida en su cláusula 8, entre las «disposiciones para la puesta en práctica», que únicamente aclaran el margen de discrecionalidad de que disponen los Estados miembros y los interlocutores sociales en el ámbito de aplicación del Acuerdo marco. Pero, por otra parte, ello también resulta evidente si se examina cuál es el contenido auténtico de la cláusula 8, apartado 3, del Acuerdo marco: en definitiva, esta disposición no prohíbe la reducción del nivel general de protección de los trabajadores como tal, sino que únicamente prohíbe que las autoridades nacionales competentes lleven a cabo una eventual reducción de tal protección pretextando la aplicación del Acuerdo marco. [98]

128. Por todo ello podemos afirmar, resumiendo, lo siguiente:

«En el marco de su obligación de interpretar el Derecho interno de manera conforme con la Directiva, los tribunales nacionales están obligados a adoptar todas las disposiciones necesarias para poder garantizar en todo momento los resultados fijados por la Directiva 1999/70 y eliminar las consecuencias de la eventual violación del Derecho comunitario. Para ello habrán de agotar el margen de apreciación que les confiera su Derecho interno.»

VII. Conclusión

129. A la vista de las consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las tres peticiones de decisión prejudicial del Monomeles Protodikeio Rethymnis del modo siguiente:

1) Aunque en Derecho interno ya existan medidas legales equivalentes para prevenir los abusos a los efectos de la cláusula 5, apartado 1, del Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada que acompaña en anexo a la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada, los Estados miembros pueden seguir adoptando normativas en el ámbito del trabajo de duración determinada, siempre que éstas estén en concordancia con todas las exigencias impuestas por el Derecho comunitario.

98 —Sentencia Mangold (citada en la nota 4), apartado 52; véase además el punto 67 de las presentes conclusiones.

2) a)El ámbito de aplicación de la prohibición de empeoramiento con arreglo a la cláusula 8, apartado 3, del Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada no se limita a la protección de los trabajadores en el caso de utilización abusiva de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada.

b) Una norma nacional que se limita a derogar o debilitar una medida específica de protección de los trabajadores no está incluida en la prohibición impuesta en la cláusula 8, apartado 3, del Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada, a menos que, mediante ella, se reduzca en conjunto el nivel general de protección de los trabajadores con contratos de duración determinada.

c) La derogación o el debilitamiento de una sanción del abuso en la utilización de los contratos o de las relaciones laborales de duración determinada para determinada categoría de trabajadores con contratos de duración determinada no infringe la cláusula 8, apartado 3, del Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada si se compensa reforzando simultáneamente las medidas para evitar el abuso. No obstante, los Estados miembros siguen estando obligados a adoptar o mantener, para el caso de abusos, sanciones eficaces, proporcionadas y disuasorias.

3) Cuando un Estado miembro define, en una norma interna, las razones objetivas, en el sentido de la cláusula 5, apartado 1, letra a), del Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada, las autoridades nacionales deben garantizar en sus respectivos ámbitos de competencia, en cada caso concreto, que tal norma se aplique de manera conforme con la Directiva para que puedan prevenirse de forma eficaz los abusos como consecuencia de la utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada.

4) El Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada no se opone a una normativa nacional conforme a la cual en el sector público se prohíbe transformar las relaciones laborales de duración determinada en relaciones laborales por tiempo

indefinido, excepto si el Derecho nacional no contempla, en el sector afectado, ninguna otra medida efectiva para prevenir y, en su caso, sancionar, los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos de trabajo de duración determinada.

5) En el marco de su obligación de interpretar el Derecho interno de manera conforme con la Directiva, los tribunales nacionales están obligados a adoptar todas las disposiciones necesarias para poder garantizar en todo momento los resultados fijados por la Directiva 1999/70 y eliminar las consecuencias de la eventual violación del Derecho comunitario. Para ello habrán de agotar el margen de apreciación que les confiera su Derecho interno.