Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 22 de enero de 2020*

«Procedimiento prejudicial — Política social — Directiva 1999/70/CE — Acuerdo Marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada — Cláusula 4 — Principio de no discriminación — Cláusula 5 — Medidas que tienen por objeto prevenir los abusos resultantes de la utilización de sucesivos contratos o relaciones de trabajo de duración determinada — Indemnización en el supuesto de extinción de la relación laboral — Artículos 151 TFUE y 153 TFUE — Artículos 20 y 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Aplicabilidad — Diferencia de trato basada en la naturaleza administrativa o laboral, en el sentido del Derecho nacional, de la normativa que regula la relación de servicio»

En el asunto C-177/18,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 14 de Madrid, mediante auto de 16 de febrero de 2018, recibido en el Tribunal de Justicia el 7 de marzo de 2018, en el procedimiento entre

Almudena Baldonedo Martín

y

Ayuntamiento de Madrid,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. A. Arabadjiev (Ponente), Presidente de Sala, y los Sres. T. von Danwitz y C. Vajda, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Szpunar;

Secretario: Sr. R. Schiano, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 28 de febrero de 2019;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre de la Sra. Baldonedo Martín, por la Sra. L. Gil Fuertes, abogada;

– en nombre del Ayuntamiento de Madrid, por la Sra. N. Taboada Rodríguez y el Sr. I. Madroñero Peloche, letrados;

– en nombre del Gobierno español, inicialmente por la Sra. M. J. García-Valdecasas Dorrego, posteriormente por el Sr. S. Jiménez García, en calidad de agentes;

* Lengua de procedimiento: español.

– en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. N. Ruiz García y M. van Beek, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 17 de octubre de 2019;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 151 TFUE y 153 TFUE, de los artículos 20 y 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») y de las cláusulas 4 y 5 del Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada, celebrado el 18 de marzo de 1999 (en lo sucesivo, «Acuerdo Marco»), que figura en el anexo de la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo Marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada (DO 1999, L 175, p. 43).

2 Esta petición se ha planteado en el contexto de un litigio entre la Sra. Almudena Baldonedo Martín y el Ayuntamiento de Madrid, relativo al abono de una indemnización tras la finalización de su relación de servicio.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

3 A tenor del artículo 1 de la Directiva 1999/70, esta tiene por objeto «aplicar el [Acuerdo Marco] celebrado […] entre las organizaciones interprofesionales de carácter general (UNICE, CEEP y CES)».

4 El artículo 2, párrafo primero, de dicha Directiva establece:

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

5 A tenor de la cláusula 1 del Acuerdo Marco, este tiene por objeto, por un lado, mejorar la calidad del trabajo de duración determinada garantizando el respeto al principio de no discriminación y, por otro lado, establecer un marco para evitar los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada.

6 La cláusula 3 del Acuerdo Marco, titulada «Definiciones», establece lo siguiente:

«A efectos del presente Acuerdo, se entenderá por:

1. “trabajador con contrato de duración determinada”: 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 acontecimiento determinado;

2. “trabajador con contrato de duración indefinida comparable”: un trabajador con un contrato o relación laboral de duración indefinid[a], en el mismo centro de trabajo, que realice un trabajo u ocupación idéntico o similar, teniendo en cuenta su cualificación y las tareas que desempeña.

[...]»

7 La cláusula 4 del Acuerdo Marco, con la rúbrica «Principio de no discriminación», dispone lo siguiente en su apartado 1:

«Por lo que respecta a las condiciones de trabajo, no podrá tratarse a los trabajadores con un contrato de duración determinada de una manera menos favorable que a los trabajadores fijos comparables por el mero hecho de tener un contrato de duración determinada, a menos que se justifique un trato diferente por razones objetivas.»

8 La cláusula 5 del Acuerdo Marco, titulada «Medidas destinadas a evitar la utilización abusiva», dispone:

«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 o relaciones de duración determinada;

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

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

a) se considerarán “sucesivos”;

b) se considerarán celebrados por tiempo indefinido.»

Derecho español

9 La disposición adicional primera del Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de Administración Local (BOE n.º 142, de 14 de junio de 1991, p. 19669), dispone lo siguiente:

«Previa convocatoria pública y con respeto, en todo caso, de los principios de mérito y capacidad, el Presidente de la Corporación podrá efectuar nombramientos de personal funcionario interino para plazas vacantes siempre que no sea posible, con la urgencia exigida por las circunstancias, la prestación del servicio por funcionarios de carrera. Tales plazas habrán de estar dotadas presupuestariamente e incluidas en la oferta de empleo público, salvo cuando se trate de vacantes realmente producidas con posterioridad a la aprobación de esta.

[…]

Las plazas así cubiertas deberán incluirse necesariamente en la primera convocatoria de provisión de puestos de trabajo o en la primera oferta de empleo público que se apruebe.

El personal interino cesará cuando la plaza se provea por funcionario de carrera o la Corporación considere que han cesado las razones de urgencia que motivaron su cobertura interina.»

10 El artículo 8 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (BOE n.º 261, de 31 de octubre de 2015, p. 103105; en lo sucesivo, «EBEP»), establece:

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

2. Los empleados públicos se clasifican en:

a) Funcionarios de carrera.

b) Funcionarios interinos.

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

d) Personal eventual.»

11 El artículo 10 del EBEP tiene el siguiente tenor:

«1. Son funcionarios interinos los que, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera, cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias:

a) La existencia de plazas vacantes cuando no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera.

b) La sustitución transitoria de los titulares.

c) La ejecución de programas de carácter temporal, que no podrán tener una duración superior a tres años, ampliable hasta doce meses más por las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto.

d) El exceso o acumulación de tareas por plazo máximo de seis meses, dentro de un período de doce meses.

[…]

3. El cese de los funcionarios interinos se producirá, además de por las causas previstas en el artículo 63, cuando finalice la causa que dio lugar a su nombramiento.

4. En el supuesto previsto en la letra a) del apartado 1 de este artículo, las plazas vacantes desempeñadas por funcionarios interinos deberán incluirse en la oferta de empleo correspondiente al ejercicio en que se produce su nombramiento y, si no fuera posible, en la siguiente, salvo que se decida su amortización.

5. A los funcionarios interinos les será aplicable, en cuanto sea adecuado a la naturaleza de su condición, el régimen general de los funcionarios de carrera.

[...]»

12 El artículo 70, apartado 1, del EBEP establece:

«Las necesidades de recursos humanos, con asignación presupuestaria, que deban proveerse mediante la incorporación de personal de nuevo ingreso serán objeto de la Oferta de empleo público, o a través de otro instrumento similar de gestión de la provisión de las necesidades de personal, lo que comportará la obligación de convocar los correspondientes procesos selectivos para las plazas comprometidas y hasta un diez por cien adicional, fijando el plazo máximo para la convocatoria de los mismos. En todo caso, la ejecución de la oferta de empleo público o instrumento similar deberá desarrollarse dentro del plazo improrrogable de tres años.»

13 El artículo 49 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo (BOE n.º 75, de 29 de marzo de 1995, p. 9654), en la redacción vigente en el momento de los hechos objeto del litigio principal (en lo sucesivo, «Estatuto de los Trabajadores»), dispone:

«1. El contrato de trabajo se extinguirá:

[…]

b) Por las causas consignadas válidamente en el contrato salvo que las mismas constituyan abuso de derecho manifiesto por parte del empresario.

c) Por expiración del tiempo convenido o realización de la obra o servicio objeto del contrato. A la finalización del contrato, excepto en los casos del contrato de interinidad y de los contratos formativos, el trabajador tendrá derecho a recibir una indemnización de cuantía equivalente a la parte proporcional de la cantidad que resultaría de abonar doce días de salario por cada año de servicio, o la establecida, en su caso, en la normativa específica que sea de aplicación.

[…]

l) Por causas objetivas legalmente procedentes.

[…]»

14 Con arreglo al artículo 52 del Estatuto de los Trabajadores, constituyen «causas objetivas» que pueden fundamentar la extinción de la relación laboral la ineptitud del trabajador conocida o sobrevenida con posterioridad a su colocación efectiva en la empresa; la falta de adaptación del trabajador a las modificaciones técnicas operadas en su puesto de trabajo, cuando dichos cambios sean razonables; las causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, cuando la extinción de los contratos afecte a un número de trabajadores inferior al requerido para calificar la extinción de despido colectivo, y, con sujeción a determinadas condiciones, las faltas de asistencia intermitentes al trabajo, aun justificadas.

15 Con arreglo al artículo 53, apartado 1, letra b), del Estatuto de los Trabajadores, la extinción del contrato de trabajo por una de las causas objetivas previstas en el artículo 52 de dicho Estatuto da lugar a la puesta a disposición del trabajador, simultáneamente a la entrega de la comunicación escrita, de la indemnización de veinte días por año de servicio, prorrateándose por meses los períodos de tiempo inferiores a un año y con un máximo de doce mensualidades.

16 El artículo 56 del Estatuto de los Trabajadores establece que cuando el despido sea declarado improcedente se abonará al trabajador una indemnización equivalente a treinta y tres días de salario por año de servicio.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

17 El 24 de noviembre de 2005, el Ayuntamiento de Madrid nombró a la Sra. Baldonedo Martín funcionaria interina con la categoría de oficial de jardinería.

18 El acto de nombramiento especificaba que la Sra. Baldonedo Martín desempeñaría una plaza vacante hasta que esta fuera cubierta por un funcionario de carrera. Además, señalaba que dicha plaza se amortizaría cuando se extinguiera el derecho a la reserva del puesto de trabajo del funcionario de carrera sustituido o cuando la Administración considerara que hubieran dejado de existir las razones de urgencia que motivaron la cobertura interina.

19 El 15 de abril de 2013 se informó a la Sra. Baldonedo Martín de que su puesto había sido provisto por un funcionario de carrera ese mismo día y de que, por consiguiente, había sido cesada.

20 El 20 de febrero de 2017, la Sra. Baldonedo Martín solicitó al Ayuntamiento de Madrid el abono de una indemnización por cese equivalente a veinte días de salario por año de servicio. Su solicitud se basaba en el artículo 4 TUE, apartado 3, en los artículos 20 y 21, apartado 1, de la Carta y en las cláusulas 4 y 5 del Acuerdo Marco.

21 Mediante resolución de 25 de abril de 2017, el Ayuntamiento de Madrid desestimó esta solicitud por considerar que la plaza que ocupaba la Sra. Baldonedo Martín se encontraba vacante, siendo su cobertura de urgente e inaplazable necesidad, que el cese se producía al ser provisto su puesto por un funcionario de carrera y que no existía discriminación alguna con respecto a los funcionarios de carrera, ya que estos en ningún caso reciben indemnización por la extinción de su relación funcionarial, de conformidad con la aplicación de su régimen jurídico.

22 El juzgado remitente, que conoce del recurso interpuesto por la Sra. Baldonedo Martín contra dicha resolución, señala que, durante su relación de servicio, la interesada desempeñó sus funciones en el mismo puesto de trabajo, de forma constante y continuada, siendo estas funciones idénticas a las realizadas por los funcionarios de carrera pertenecientes a la categoría de oficial de jardinería.

23 Por otra parte, ese juzgado pone de manifiesto que el Ayuntamiento de Madrid no aportó prueba de que, durante el período en que la Sra. Baldonedo Martín prestó servicios, se organizara una convocatoria para la provisión de puestos de trabajo o se aprobara una oferta pública de empleo. Añade que no es posible saber si la plaza que ocupaba la interesada fue cubierta por medio de promoción interna, concurso, oposición u otro proceso de selección. Por otra parte, considera que el Ayuntamiento de Madrid no acreditó la inaplazable necesidad de nombrar a la Sra. Baldonedo Martín para esa plaza. Del mismo modo, se desconoce la razón por la que la plaza estaba vacante.

24 Por lo que respecta a la interpretación del Derecho de la Unión solicitada, el juzgado remitente señala, en primer lugar, que el Derecho español no reconoce a los funcionarios de carrera un derecho a percibir, al extinguirse su relación de servicio, una indemnización como la que reclama la Sra. Baldonedo Martín. Sostiene que de ello se deduce que la situación controvertida en el litigio principal no constituye una discriminación prohibida por la cláusula 4 del Acuerdo Marco y, por consiguiente, no está incluida en el ámbito de aplicación de dicha cláusula. Del mismo modo, el juzgado remitente considera que de los apartados 63 a 67 de la sentencia de 14 de septiembre de 2016, Pérez López (C-16/15, EU:C:2016:679), se desprende que la comparación entre, por una parte, los funcionarios interinos y, por otra, el personal laboral, cuya relación de servicio con la Administración se rige por el Estatuto de los Trabajadores, tampoco está incluida en el ámbito de aplicación de esta cláusula, puesto que se trata de dos categorías de empleados públicos con relación de servicio temporal.

25 No obstante, el juzgado remitente observa, en segundo lugar, que el Acuerdo Marco tiene por objeto aplicar el principio de no discriminación a los trabajadores con contrato de duración determinada, que en las administraciones públicas españolas el puesto de jardinero puede ser ocupado tanto por funcionarios como por personal laboral, que la elección del régimen jurídico aplicable a dicho puesto depende exclusivamente de la voluntad del empleador, que el Ayuntamiento de Madrid no invoca ninguna razón objetiva que pueda justificar una diferencia de trato y que de la sentencia de 19 de abril de 2016, DI (C-441/14, C:EU:2016:278), se desprende, en particular, que el principio de no discriminación, como principio general del Derecho de la Unión, es de aplicación vertical directa.

26 El mencionado juzgado se pregunta si, en tales circunstancias, es posible reconocer a la Sra. Baldonedo Martín el derecho a la indemnización reclamada, por analogía con el personal laboral temporal o por aplicación vertical directa del Derecho primario de la Unión.

27 En tercer lugar, el juzgado remitente señala que la Sra. Baldonedo Martín desempeñó sus tareas como funcionaria interina durante más de siete años. De este modo, en su opinión, el Ayuntamiento de Madrid desnaturalizó la condición de funcionario interino al no utilizarla para cubrir necesidades temporales o transitorias, sino permanentes. Así, privó a la interesada de los derechos reconocidos a los funcionarios de carrera y de los conferidos al personal laboral. El Ayuntamiento de Madrid también vulneró las garantías destinadas a evitar la perpetuación de las relaciones de servicio temporales y el abuso de dichas relaciones, previstas en los artículos 10 y 70 del EBEP, así como el requisito de que las plazas ocupadas por funcionarios interinos se incluyan necesariamente en la primera convocatoria de provisión de puestos de trabajo, contenido en la disposición adicional primera del Real Decreto 896/1991, de 7 de junio.

28 El juzgado remitente indica, además, que la normativa española controvertida en el litigio principal no permite prever cuándo se producirá el cese de un funcionario interino, en la medida en que dicho cese puede producirse debido a la provisión del puesto por un funcionario de carrera, a la amortización de la plaza o a la extinción del derecho del funcionario de carrera sustituido a la reserva del puesto, o cuando la Administración considere que ya no existen las razones de urgencia que motivaron la cobertura interina.

29 Afirma que esta normativa excluye cualquier posibilidad de invocar frente al empleador público las garantías exigibles al empleador privado, previstas en el Estatuto de los Trabajadores, así como las consecuencias del incumplimiento de esas garantías. Añade que la mencionada normativa no permite obtener la condición de funcionario de carrera si no es mediante un proceso selectivo.

30 El juzgado remitente sostiene que la antedicha normativa no permite alcanzar los objetivos perseguidos por la cláusula 5 del Acuerdo Marco. Del mismo modo, la posibilidad, en caso de fraude, de transformación en indefinido no fijo —reconocida por la jurisprudencia del Tribunal Supremo— del personal funcionario temporal no permitiría prevenir y sancionar los abusos de la contratación temporal. En efecto, aún sería posible amortizar la plaza ocupada por el trabajador en cuestión o cesarlo si su plaza se cubre mediante el nombramiento de un funcionario de carrera, lo que pondría fin a su relación de servicio sin que el trabajador hubiera alcanzado la estabilidad en el empleo.

31 El juzgado remitente considera que la sanción que consiste en transformar la relación de servicio de duración determinada en una relación de servicio estable es la única que permitiría cumplir con los objetivos perseguidos por la Directiva 1999/70. Sin embargo, a su juicio, esta Directiva no se ha transpuesto en Derecho español en lo que atañe al sector público. De este modo, se pregunta si, sobre la base de la cláusula 5 del Acuerdo Marco, puede abonarse una indemnización en concepto de sanción.

32 En estas circunstancias, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 14 de Madrid decidió suspender el procedimiento y plantear las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Es correcta la interpretación que se hace de la cláusula 4.ª del Acuerdo Marco, al entender que una situación como la que se describe, en la que el funcionario interino realiza el mismo trabajo que el funcionario de carrera (funcionario de carrera que no goza de derecho de indemnización porque la situación de la que traería causa no existe en su régimen jurídico), no es encuadrable en la situación que en la misma se describe?

2) ¿Es conforme con el Acuerdo Marco anexo a la Directiva [1999/70] la interpretación que se hace para así conseguir sus objetivos, al tratarse el derecho a la igualdad de trato y la prohibición de discriminación de un principio general [del Derecho] de la UE concretado en una Directiva (arts. 20 y 21 [de la Carta]), artículo 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos [adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas, el 10 de diciembre de 1948], y considerarse derechos sociales fundamentales, artículos 151 y 153 del TFUE que el derecho a la indemnización del funcionario interino puede alcanzarse, ya sea desde la comparación [con el] trabajador laboral temporal, ya que su condición (funcionarial o laboral) solo depende del empleador público o bien mediante la aplicación directa vertical predicable [del] Derecho originario Europeo?

3) Atendiendo, en su caso, a la existencia de abuso en la contratación temporal, dirigida a satisfacer necesidades permanentes, sin que exista causa objetiva, contratación ajena a la urgente y perentoria necesidad que la justifica, sin que exista sanción o límites efectivos en nuestro Derecho nacional, ¿sería acorde con los objetivos perseguidos por la Directiva [1999/70], como medida para prevenir el abuso y eliminar la consecuencia de la infracción del Derecho de la Unión, en caso de que el empleador no dé fijeza al trabajador, una indemnización, equiparable a la de despido improcedente, indemnización como sanción adecuada, proporcional, eficaz y disuasoria?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la primera cuestión prejudicial

33 Mediante su primera cuestión prejudicial, el juzgado remitente pregunta, en esencia, si la cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que no prevé el pago de indemnización alguna a los funcionarios interinos ni a los funcionarios de carrera cuando se extinguen sus respectivas relaciones de servicio.

34 A este respecto, cabe recordar que la cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo Marco incluye una prohibición de tratar, por lo que respecta a las condiciones de trabajo, a los trabajadores con un contrato de duración determinada de una manera menos favorable que a los trabajadores fijos comparables por el mero hecho de tener un contrato de duración determinada, a menos que se justifique un trato diferente por razones objetivas.

35 El Tribunal de Justicia ha declarado que esta disposición tiene por objeto aplicar el principio de no discriminación a los trabajadores con contrato de duración determinada con la finalidad de impedir que una relación laboral de esta naturaleza sea utilizada por un empleador para privar a dichos trabajadores de derechos reconocidos a los trabajadores con contrato de duración indefinida (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de junio de 2018, Montero Mateos, C-677/16, EU:C:2018:393, apartado 40 y jurisprudencia citada).

36 En el presente asunto, por un lado, ha de señalarse que, como se desprende del auto de remisión, comoquiera que la Sra. Baldonedo Martín fue nombrada por el Ayuntamiento de Madrid funcionaria interina para una plaza de oficial de jardinería hasta que se produjera un acontecimiento concreto, a saber, el nombramiento de un funcionario de carrera para esta plaza, está incluida en el concepto de «trabajador con contrato de duración determinada» en el sentido de la cláusula 3, apartado 1, del Acuerdo Marco y, por lo tanto, en el ámbito de aplicación de la Directiva 1999/70 y de dicho Acuerdo (véase, en este sentido, el auto de 22 de marzo de 2018, Centeno Meléndez, C-315/17, no publicado, EU:C:2018:207, apartado 40). Por otro lado, debe recordarse que una indemnización concedida al trabajador debido a la finalización del contrato de trabajo que le vinculaba al empresario, como la reclamada por la Sra. Baldonedo Martín, está comprendida dentro del concepto de «condiciones de trabajo» en el sentido de la cláusula 4, apartado 1, de dicho Acuerdo (auto de 12 de junio de 2019, Aragón Carrasco y otros, C-367/18, no publicado, EU:C:2019:487, apartado 33 y jurisprudencia citada).

37 No obstante, de la información facilitada por el juzgado remitente se desprende que los funcionarios interinos, como la interesada, no reciben un trato menos favorable que los funcionarios de carrera ni se ven privados de un derecho que se confiera a estos, ya que ni los funcionarios interinos ni los funcionarios de carrera perciben la indemnización reclamada por la Sra. Baldonedo Martín.

38 En estas circunstancias, la cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que no prevé el pago de indemnización alguna por extinción de la relación de servicio ni a los funcionarios interinos ni a los funcionarios de carrera.

39 Dicho esto, de la respuesta de la Sra. Baldonedo Martín y del Ayuntamiento de Madrid a una pregunta formulada por el Tribunal de Justicia para ser respondida en la vista se deduce que la plaza que ocupaba la interesada cuando prestaba servicios para el Ayuntamiento de Madrid como funcionaria interina también podía ser ocupada por personal laboral fijo, y que un trabajador fijo prestaba servicios en dicho Ayuntamiento en un puesto idéntico durante el mismo período. Además, de los autos en poder del Tribunal de Justicia se infiere que un trabajador empleado en virtud de un contrato de trabajo por tiempo indefinido recibiría la indemnización prevista en el artículo 53, apartado 1, letra b), del Estatuto de los Trabajadores, reclamada por la Sra. Baldonedo Martín, si se le despidiera por una de las causas mencionadas en el artículo 52 de dicho Estatuto.

40 Corresponde al juzgado remitente, que es el único competente para examinar los hechos, comprobar esta información y, en su caso, determinar si los funcionarios interinos, como la interesada, se encuentran en una situación comparable a la del personal laboral fijo contratado por el Ayuntamiento de Madrid durante el mismo período de tiempo (véase, por analogía, el auto de 12 de junio de 2019, Aragón Carrasco y otros, C-367/18, no publicado, EU:C:2019:487, apartado 37 y jurisprudencia citada).

41 A este respecto, procede recordar que el Tribunal de Justicia ha declarado que, si se demuestra que, cuando prestaban servicios, los trabajadores con contrato de duración determinada ejercían las mismas funciones que los trabajadores contratados por el mismo empresario por tiempo indefinido u ocupaban el mismo puesto que estos, en principio las situaciones de estas dos categorías de trabajadores han de considerarse comparables (véanse, en este sentido, las sentencias de 5 de junio de 2018, Grupo Norte Facility, C-574/16, EU:C:2018:390, apartados 50 y 51; de 5 de junio de 2018, Montero Mateos, C-677/16, EU:C:2018:393, apartados 53 y 54, y de 21 de noviembre de 2018, De Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, apartados 64 y 65, y el auto de 12 de junio de 2019, Aragón Carrasco y otros, C-367/18, no publicado, EU:C:2019:487, apartado 36).

42 Por consiguiente, es necesario comprobar si existe una razón objetiva por la que la finalización de la relación de servicio de los funcionarios interinos no deba dar lugar al abono de indemnización alguna, mientras que los trabajadores fijos perciben una indemnización cuando son despedidos por alguna de las causas previstas en el artículo 52 del Estatuto de los Trabajadores.

43 En lo que atañe a las diferencias de trato resultantes de la aplicación del artículo 53, apartado 1, letra b), del Estatuto de los Trabajadores, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que el objeto específico de la indemnización por despido establecida en esa disposición, al igual que el contexto particular en el que se abona, constituyen una razón objetiva que justifica una diferencia de trato como la mencionada en el apartado anterior (véanse las sentencias de 5 de junio de 2018, Grupo Norte Facility, C-574/16, EU:C:2018:390, apartado 60; de 5 de junio de 2018, Montero Mateos, C-677/16, EU:C:2018:393, apartado 63, y de 21 de noviembre de 2018, De Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, apartado 74).

44 Sobre este particular, el Tribunal de Justicia ha declarado que la finalización de una relación laboral de duración determinada se produce en un contexto sensiblemente diferente, desde los puntos de vista tanto fáctico como jurídico, de aquel en el que el contrato de trabajo de un trabajador fijo se extingue debido a la concurrencia de una de las causas previstas en el artículo 52 del Estatuto de los Trabajadores (véase, en este sentido, el auto de 12 de junio de 2019, Aragón Carrasco y otros, C-367/18, no publicado, EU:C:2019:487, apartado 44, y, por analogía, las sentencias de 5 de junio de 2018, Grupo Norte Facility, C-574/16, EU:C:2018:390, apartado 56; de 5 de junio de 2018, Montero Mateos, C-677/16, EU:C:2018:393, apartado 59, y de 21 de noviembre de 2018, De Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, apartado 70).

45 En efecto, se deduce de la definición del concepto de «relación laboral de duración determinada» que figura en la cláusula 3, apartado 1, del Acuerdo Marco que una relación laboral de este tipo deja de producir efectos para el futuro cuando vence el término que se le ha asignado, pudiendo constituir dicho término una fecha precisa, la finalización de una tarea determinada o, como en el caso de autos, el advenimiento de un acontecimiento concreto. De este modo, las partes en una relación laboral de duración determinada conocen, desde el momento en que se pacta, la fecha o el acontecimiento que determina su término. Este término limita la duración de la relación laboral, sin que las partes deban manifestar su voluntad a este respecto una vez concertada dicha relación (véase, por analogía, la sentencia de 21 de noviembre de 2018, De Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, apartado 71 y jurisprudencia citada).

46 En cambio, la extinción de un contrato de trabajo fijo por una de las causas previstas en el artículo 52 del Estatuto de los Trabajadores, a iniciativa del empresario, tiene lugar al producirse circunstancias que no estaban previstas en el momento de su celebración y que suponen un cambio radical en el desarrollo normal de la relación laboral, de modo que la indemnización prevista en el artículo 53, apartado 1, letra b), del Estatuto tiene precisamente por objeto compensar el carácter imprevisto de la ruptura de la relación de trabajo por una causa de esta índole y, por lo tanto, la frustración de las expectativas legítimas que el trabajador podía albergar, en esa fecha, en lo que respecta a la estabilidad de dicha relación (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de noviembre de 2018, De Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, apartado 72 y jurisprudencia citada).

47 En el caso de autos, sin perjuicio de que el juzgado remitente realice las comprobaciones oportunas, de los autos en poder del Tribunal de Justicia se desprende que la relación de servicio de la Sra. Baldonedo Martín finalizó al producirse el acontecimiento previsto a estos efectos, a saber, que la plaza que ocupaba temporalmente pasó a ser ocupada de forma permanente mediante el nombramiento de un funcionario de carrera.

48 En estas circunstancias, la cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que no prevé el abono de indemnización alguna por cese a los funcionarios interinos, mientras que prevé el pago de una indemnización al personal laboral fijo cuando se extingue el contrato de trabajo por concurrir una causa objetiva.

49 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial que la cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que no prevé el abono de indemnización alguna a los funcionarios interinos

ni a los funcionarios de carrera cuando se extingue la relación de servicio, mientras que prevé el abono de una indemnización al personal laboral fijo cuando finaliza el contrato de trabajo por concurrir una causa objetiva.

Sobre la segunda cuestión prejudicial

50 Mediante su segunda cuestión prejudicial, el juzgado remitente pregunta, en esencia, si los artículos 151 TFUE y 153 TFUE, los artículos 20 y 21 de la Carta y la cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo Marco deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional que no prevé el abono de indemnización alguna por cese a los funcionarios interinos, mientras que al personal laboral temporal se le concede una indemnización al finalizar el contrato de trabajo.

51 Como observación preliminar, cabe señalar que esta cuestión se basa en la premisa según la cual, en primer lugar, el personal laboral temporal empleado por el Ayuntamiento de Madrid, a quien se aplica el Estatuto de los Trabajadores, percibe, al finalizar el contrato de trabajo, la indemnización equivalente a 12 días de salario por año de servicio, prevista en el artículo 49, apartado 1, letra c), del Estatuto, en segundo lugar, esta disposición no se aplica a los funcionarios interinos, como la Sra. Baldonedo Martín, y, en tercer lugar, el EBEP, que se aplica a estos últimos empleados públicos, no prevé la concesión de una indemnización equivalente en el momento de su cese.

52 Por lo que se refiere, en primer lugar, a la cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo Marco, debe recordarse que, dado que el principio de no discriminación solo se ha aplicado y concretado mediante ese Acuerdo en lo que respecta a las diferencias de trato entre los trabajadores con contrato de duración determinada y los trabajadores con contrato por tiempo indefinido que se encuentran en una situación comparable, las posibles diferencias de trato entre determinadas categorías de personal con contrato de duración determinada no están incluidas en el ámbito de aplicación del principio de no discriminación consagrado en dicho Acuerdo (sentencia de 21 de noviembre de 2018, Viejobueno Ibáñez y De la Vara González, C-245/17, EU:C:2018:934, apartado 51 y jurisprudencia citada).

53 Así pues, dado que la diferencia de trato entre las dos categorías de empleados públicos temporales de que se trata en el asunto principal no se basa en la duración determinada o indefinida de la relación de servicio, sino en su naturaleza funcionarial o laboral, dicha diferencia no está incluida en el ámbito de aplicación de la cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo Marco (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de septiembre de 2016, Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, apartado 66).

54 Por consiguiente, esta disposición debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional como la mencionada en el apartado 50 de la presente sentencia.

55 En segundo lugar, en lo que respecta a los artículos 151 TFUE y 153 TFUE, basta señalar que, como observa la Comisión Europea, estos artículos del Tratado FUE establecen los objetivos y las medidas generales de la política social de la Unión y que el derecho exigido por la Sra. Baldonedo Martín o la obligación de un Estado miembro de garantizar tal derecho no pueden deducirse de dichas disposiciones (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de marzo de 2018, Podilă y otros, C-133/17 y C-134/17, no publicada, EU:C:2018:203, apartado 37).

56 En tercer lugar, por lo que se refiere a los artículos 20 y 21 de la Carta, cabe señalar que una diferencia de trato basada en el carácter funcionarial o laboral de una relación de servicio puede, en principio, apreciarse a la luz del principio de igualdad de trato, el cual constituye un principio general del Derecho de la Unión, actualmente consagrado en los artículos 20 y 21 de la Carta (véase, en este sentido, la sentencia de 9 de marzo de 2017, Milkova, C-406/15, EU:C:2017:198, apartados 55 a 63).

57 Dicho esto, procede recordar que el ámbito de aplicación de la Carta, por lo que se refiere a la acción de los Estados miembros, se define en su artículo 51, apartado 1, según el cual las disposiciones de la Carta se dirigen a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión (sentencia de 6 de octubre de 2016, Paoletti y otros, C-218/15, EU:C:2016:748, apartado 13 y jurisprudencia citada).

58 Se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que el concepto de «aplicación del Derecho de la Unión», a efectos del artículo 51, apartado 1, de la Carta, presupone la existencia de un vínculo de conexión entre un acto del Derecho de la Unión y la medida nacional de que se trate de un grado superior a la proximidad de las materias consideradas o a las incidencias indirectas de una de ellas en la otra (sentencia de 6 de octubre de 2016, Paoletti y otros, C-218/15, EU:C:2016:748, apartado 14 y jurisprudencia citada).

59 Conforme a reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, para determinar si una medida nacional guarda relación con la «aplicación del Derecho de la Unión», en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta, se ha de comprobar, entre otros aspectos, si la finalidad de la norma nacional controvertida es aplicar una disposición del Derecho de la Unión, el carácter de esa norma, si esta persigue objetivos distintos de los previstos por el Derecho de la Unión, aun cuando pueda afectar indirectamente a este último, y si existe una normativa específica del Derecho de la Unión en la materia o que la pueda afectar (sentencia de 10 de julio de 2014, Julián Hernández y otros, C-198/13, EU:C:2014:2055 apartado 37 y jurisprudencia citada).

60 En el presente caso, la Sra. Baldonedo Martín alega que el artículo 49, apartado 1, letra c), del Estatuto de los Trabajadores tiene por objeto aplicar la cláusula 5 del Acuerdo Marco, mientras que el Gobierno español refuta esta afirmación.

61 A este respecto, debe señalarse que el Tribunal de Justicia ya ha declarado que la indemnización prevista en el artículo 49, apartado 1, letra c), del Estatuto de los Trabajadores, por una parte, no está incluida a primera vista en ninguna de las categorías de medidas previstas en la cláusula 5, apartado 1, letras a) a c), del Acuerdo Marco de las que los Estados miembros deben introducir una o varias cuando su ordenamiento jurídico no incluya medidas legales equivalentes, y, por otra parte, tampoco parece constituir una medida legal equivalente, ya que no permite alcanzar el objetivo general que la citada cláusula 5 asigna a los Estados miembros, a saber, la prevención de los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de noviembre de 2018, De Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, apartados 92 a 94).

62 En efecto, dado que esta indemnización se abona independientemente del carácter legítimo o abusivo de la utilización de tales contratos o relaciones, no resulta adecuada para sancionar debidamente la utilización abusiva de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada y eliminar las consecuencias de la infracción del Derecho de la Unión, y, por consiguiente, no parece constituir, por sí sola, una medida suficientemente eficaz y disuasoria para garantizar la plena eficacia de las normas adoptadas de conformidad con el Acuerdo Marco (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de noviembre de 2018, De Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, apartados 94 y 95).

63 De ello se deduce que el artículo 49, apartado 1, letra c), del Estatuto de los Trabajadores persigue un objetivo distinto del mencionado en la cláusula 5 del Acuerdo Marco y, por lo tanto, no puede considerarse una «aplicación del Derecho de la Unión» en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta.

64 Por consiguiente, la diferencia de trato controvertida en el litigio principal no puede analizarse a la luz de las garantías de la Carta y, en particular, de sus artículos 20 y 21.

65 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que los artículos 151 TFUE y 153 TFUE y la cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo Marco deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional que no prevé el abono de indemnización alguna por cese a los funcionarios interinos, mientras que al personal laboral temporal se le concede una indemnización al finalizar el contrato de trabajo.

Sobre la tercera cuestión prejudicial

66 Del auto de remisión se desprende que, mediante su tercera cuestión prejudicial, el juzgado remitente pretende que se dilucide, en esencia, si la cláusula 5 del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que, en una situación en la que el empleador ha utilizado una relación de servicio de duración determinada para cubrir necesidades permanentes, y no por razones de necesidad y urgencia expresamente justificadas, la concesión de una indemnización equivalente a la que se abona a los trabajadores en caso de despido improcedente, de conformidad con el artículo 56 del Estatuto de los Trabajadores, constituye una medida para prevenir y, en su caso, sancionar los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada o una medida legal equivalente, en el sentido de dicha cláusula.

67 El Gobierno español considera que esta cuestión prejudicial es inadmisible, ya que la cláusula 5 del Acuerdo Marco no se aplica a una situación como la del litigio principal, que no se caracteriza por la utilización de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada ni por la existencia de abusos en el sentido de dicha cláusula.

68 Según reiterada jurisprudencia, las cuestiones sobre la interpretación del Derecho de la Unión planteadas por el juez nacional en el marco fáctico y normativo definido bajo su responsabilidad, y cuya exactitud no corresponde verificar al Tribunal de Justicia, disfrutan de una presunción de pertinencia. La negativa del Tribunal de Justicia a pronunciarse sobre una petición de decisión prejudicial presentada por un órgano jurisdiccional nacional solo es posible cuando resulta evidente que la interpretación solicitada del Derecho de la Unión no tiene relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema sea de naturaleza hipotética o también cuando el Tribunal de Justicia no disponga de los elementos de hecho o de Derecho necesarios para responder de modo útil a las cuestiones planteadas (sentencia de 21 de noviembre de 2018, De Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, apartado 77 y jurisprudencia citada).

69 Además, la necesidad de llegar a una interpretación del Derecho de la Unión que sea útil para el juez nacional exige que este defina el contexto fáctico y normativo en el que se inscriben las cuestiones que plantea o que, al menos, explique los supuestos de hecho en que se basan tales cuestiones (véase, en este sentido, la sentencia de 31 de mayo de 2018, Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357, apartado 48 y jurisprudencia citada).

70 A este respecto, según reiterada jurisprudencia, la cláusula 5, apartado 1, del Acuerdo Marco solo se aplica en el supuesto de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada (sentencias de 22 de noviembre de 2005, Mangold, C-144/04, EU:C:2005:709, apartados 41 y 42, y de 26 de enero de 2012, Kücük, C-586/10, EU:C:2012:39, apartado 45, y auto de 12 de junio de 2019, Aragón Carrasco y otros, C-367/18, no publicado, EU:C:2019:487, apartado 55).

71 Se desprende de la cláusula 5, apartado 2, letra a), del Acuerdo Marco que corresponde a los Estados miembros determinar en qué condiciones los contratos o relaciones laborales de duración determinada se consideran «sucesivos» (sentencia de 21 de noviembre de 2018, De Diego Porras, C-619/17, EU:C:2018:936, apartado 79, y auto de 12 de junio de 2019, Aragón Carrasco y otros, C-367/18, no publicado, EU:C:2019:487, apartado 56).

72 En el caso de autos, el juzgado remitente no proporciona ningún indicio que permita considerar que la Sra. Baldonedo Martín haya trabajado para el Ayuntamiento de Madrid en el marco de varias relaciones de servicio o que, en virtud del Derecho español, deba considerarse que la situación controvertida en el litigio principal se caracteriza por la existencia de sucesivas relaciones de servicio de duración determinada.

73 Antes al contrario, ese juzgado afirma que la interesada ha ocupado la misma plaza de forma constante y continuada. Además, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende que la relación de servicio entre las partes del litigio principal es la primera y única relación de servicio establecida entre ellas.

74 En estas circunstancias, resulta patente que el problema planteado en el marco de la tercera cuestión prejudicial es de naturaleza hipotética. Por consiguiente, debe considerarse que esta cuestión prejudicial es inadmisible.

Costas

75 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Segunda) declara:

1) **La cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada, celebrado el 18 de marzo de 1999, que figura en el anexo de la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo Marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que no prevé el abono de indemnización alguna a los funcionarios interinos ni a los funcionarios de carrera cuando se extingue la relación de servicio, mientras que prevé el abono de una indemnización al personal laboral fijo cuando finaliza el contrato de trabajo por concurrir una causa objetiva.**

2) **Los artículos 151 TFUE y 153 TFUE y la cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada, que figura en el anexo de la Directiva 1999/70, deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional que no prevé el abono de indemnización alguna por cese a los funcionarios interinos, mientras que al personal laboral temporal se le concede una indemnización cuando finaliza el contrato de trabajo.**

Arabadjiev von Danwitz Vajda

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 22 de enero de 2020.

El Secretario
A. Calot Escobar

El Presidente de la Sala Segunda
A. Arabadjiev