

# Tribunal de Justicia de la Unión Europea

## Caso Mascolo

(Sala Tercera) Caso Raffaella Mascolo y Otros contra Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca y Otros. Sentencia de 26 noviembre 2014

[JUR\2014\279492](#)

Política social comunitaria.

**Jurisdicción:** Comunitario

Cuestión prejudicial 6163418/201320132013

**Ponente:** A. Ó Caoimh

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 26 de noviembre de 2014<sup>\*</sup>

<sup>\*</sup> Lengua de procedimiento: italiano.

«Procedimiento prejudicial — Política social — Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada — Contratos de trabajo de duración determinada sucesivos — Enseñanza — Sector público — Sustituciones para plazas vacantes a la espera de la conclusión de procesos selectivos — Cláusula 5, punto 1 — Medidas dirigidas a prevenir la utilización abusiva de sucesivos contratos de trabajo de duración determinada — Concepto de “razones objetivas” que justifican tales contratos — Sanciones — Prohibición de transformación en relación de trabajo por tiempo indefinido — Inexistencia del derecho al resarcimiento de daños»

En los asuntos acumulados C-22/13, C-61/13 a C-63/13 y C-418/13,

que tienen por objeto sendas peticiones de decisión prejudicial planteadas, por una parte, por el Tribunale di Napoli (Italia), mediante resoluciones de 2, 15 y 29 de enero de 2013, recibidas en el Tribunal de Justicia el 17 de enero (C-22/13) y el 7 de febrero de 2013 (C-61/13 a C-63/13), y, por otra parte, por la Corte costituzionale (Italia), mediante resolución de 3 de julio de 2013, recibida en el Tribunal de Justicia el 23 de julio de 2013 (C-418/13), en los procedimientos entre

**Raffaella Mascolo** (asunto C-22/13),

**Alba Forni** (asunto C-61/13),

**Immacolata Racca** (asunto C-62/13)

y

**Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca,**

en el que participan:

**Federazione Gilda-Unams,**

**Federazione Lavoratori della Conoscenza (FLC CGIL),**

**Confederazione italiana del lavoro (CGIL),**

y

**Fortuna Russo** (asunto C-63/13)

y

**Comune di Napoli,**

y

**Carla Napolitano,**

**Salvatore Perrella,**

**Gaetano Romano,**

**Donatella Cittadino,**

**Gemma Zangari** (asunto C-418/13)

y

**Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca,**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por el Sr. Ilešič, Presidente de Sala, y el Sr. A. Ó Caoimh (Ponente), la Sra. C. Toader y los Sres. E. Jarašinas y C.G. Fernlund, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Szpunar;

Secretario: Sra. L. Carrasco Marco, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 27 de marzo de 2014;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre de la Sra. Mascolo, por los Sres. M. Ambron y P. Ambron, la Sra. L. Martino y los Sres. V. De Michele, S. Galleano y N. Zampieri, avvocati (asunto C-22/13);

— en nombre de la Sra. Forni, por los Sres. M. Ambron y P. Ambron, la Sra. L. Martino y los Sres. M. Miscione, F. Visco y R. Garofalo, avvocati (asunto C-61/13);

— en nombre de la Sra. Racca, por los Sres. M. Ambron y P. Ambron, la Sra. L. Martino, los Sres. R. Cosio y R. Ruocco y la Sra. F. Chietera, avvocati (asunto C-62/13);

— en nombre de la Sra. Russo, por la Sra. P. Esposito, avvocatessa (asunto C-63/13);

— en nombre de la Sra. Napolitano y los Sres. Perrella y Romano, por los Sres. D. Balbi y A. Coppola, avvocati (asunto C-418/13);

— en nombre de las Sras. Cittadino y Zangari, por el Sr. T. de Grandis y la Sra. E. Squillaci, avvocati (asunto C-418/13);

— en nombre de la Federazione Gilda-Unams, por el Sr. T. de Grandis, avvocato (asunto C-62/13);

— en nombre de la Federazione Lavoratori della Conoscenza (FLC-CGIL), por los Sres. V. Angiolini y F. Americo y la Sra. I. Barsanti Mauceri, avvocati (asunto C-62/13);

— en nombre de la Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL), por el Sr. A. Andreoni, avvocato (asunto C-62/13);

- en nombre de la Comune di Napoli, por los Sres. F.M. Ferrari y R. Squeglia, avvocati (C-63/13);
- en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por la Sra. C. Gerardis y el Sr. S. Varone, avvocati dello Stato;
- en nombre del Gobierno helénico, por las Sras. D. Tsagaraki y M. Tassopoulou, en calidad de agentes (asunto C-418/13);
- en nombre del Gobierno polaco, por el Sr. B. Majczyna, en calidad de agente (asuntos C-22/13 y C-61/13 a C-63/13);
- en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. C. Cattabriga y los Sres. D. Martin y J. Enegren, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 17 de julio de 2014;

dicta la siguiente

### Sentencia

1

Las peticiones de decisión prejudicial tienen por objeto la interpretación de las cláusulas 4 y 5, punto 1, del [Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada, celebrado el 18 de marzo de 1999 \(LCEur 1999, 1692 1\)](#) (en lo sucesivo, «Acuerdo marco»), que figura en el anexo de la [Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999 \(LCEur 1999, 1692\)](#), relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada (DO L 175 p. 43); del artículo 2, apartados 1 y 2, de la [Directiva 91/533/CEE del Consejo, de 14 de octubre de 1991 \(LCEur 1991, 1226\)](#), relativa a la obligación del empresario de informar al trabajador acerca de las condiciones aplicables al contrato de trabajo o a la relación laboral (DO L 288, p. 32); del principio de cooperación leal previsto en el artículo 4 [TUE \(RCL 2009, 2299 ty RCL 2010, 362\)](#), apartado 3, y de los principios generales del Derecho de la Unión relativos a la seguridad jurídica, la protección de la confianza legítima, la igualdad de armas en el proceso, la tutela judicial efectiva y el derecho a un juez independiente y a un proceso equitativo, garantizados por el artículo 6 TUE, apartado 2, en combinación con el artículo 6 del [Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950 \(RCL 1979, 2421\)](#) (en lo sucesivo, «CEDH»), y con los artículos 46, 47 y 52, apartado 3, de la [Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea \(LCEur 2000, 3480\)](#).

2

Estas peticiones se presentaron en el marco de litigios entre la Sra. Mascolo y otros ocho trabajadores, todos ellos miembros del personal de colegios públicos, y sus empleadores, a saber, con respecto a ocho de ellos, el Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca (Ministerio de Educación, Universidades e Investigación; en lo sucesivo, «Ministero») y, con respecto al último, la Comune di Napoli (Municipio de Nápoles), relativos a la calificación de los contratos de trabajo que les vinculaban a estos últimos.

### Marco jurídico

#### Derecho de la Unión

##### Directiva 1999/70

3

La [Directiva 1999/70 \(LCEur 1999, 1692\)](#) se basa en el artículo 139 [CE \(RCL 1999, 1205 ter\)](#), apartado 2, y tiene por objeto, según su artículo 1, «aplicar el Acuerdo marco [...] que figura en el

anexo, celebrado [...] entre las organizaciones interprofesionales de carácter general [la Unión de confederaciones de la industria Europea (UNICE), el Centro europeo de la empresa pública (CEEP) y la Confederación europea de sindicatos (CES)]».

4

La cláusula 1 del [Acuerdo marco \(LCEur 1999, 1692\)](#) afirma lo siguiente:

«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

La cláusula 2 del [Acuerdo marco \(LCEur 1999, 1692\)](#) , titulada «Ámbito de aplicación», establece:

«1. 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.

2. Los Estados miembros, previa consulta con los interlocutores sociales, y/o los interlocutores sociales, podrán prever que el presente Acuerdo no se aplique a:

a) las relaciones de formación profesional inicial y de aprendizaje;

b) los contratos o las relaciones de trabajo concluidas en el marco de un programa específico de formación, inserción y reconversión profesionales, de naturaleza pública o sostenido por los poderes públicos.»

6

La cláusula 3 del [Acuerdo marco \(LCEur 1999, 1692\)](#) , titulada «Definiciones», dispone:

«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;

[...]»

7

La cláusula 4 del [Acuerdo marco \(LCEur 1999, 1692\)](#) , titulada «Principio de no discriminación», establece en su punto 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 \(LCEur 1999, 1692\)](#) , 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 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 sea 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.»

### **Directiva 91/533**

9

El artículo 2, apartado 1, de la [Directiva 91/533 \(LCEur 1991, 1226\)](#) es del siguiente tenor:

«El empresario estará obligado a poner en conocimiento del trabajador por cuenta ajena a quien se aplica la presente Directiva, denominado en lo sucesivo el “trabajador”, los elementos esenciales del contrato de trabajo o de la relación laboral.»

10

En virtud del artículo 2, apartado 2, letra e), de dicha Directiva, la información que se debe poner en conocimiento del trabajador, en caso de que se trate de un contrato o de una relación laboral temporal, se referirá, entre otras cosas, a «la duración previsible del contrato o de la relación laboral».

### **Derecho italiano**

11

El artículo 117, párrafo primero, de la Constitución de la República Italiana dispone que «el poder legislativo será ejercido por el Estado y por las Regiones dentro de los términos de la Constitución, así como de las obligaciones que deriven del ordenamiento [jurídico de la Unión] y de los compromisos internacionales».

12

En Italia, la celebración de contratos de trabajo de duración determinada en el sector público está regulada por el decreto legislativo n. 165 — Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (Decreto Legislativo n° 165, por el que se establecen normas generales relativas a la organización del trabajo en las Administraciones públicas), de 30 de marzo de 2001 (suplemento ordinario de la GURI n° 106, de 9 de mayo de 2001; en lo sucesivo, «Decreto Legislativo n° 165/2001»).

13

El artículo 36, apartado 5, de este Decreto, en su versión modificada por la legge n. 102 —

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, recante provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali (Ley nº 102, relativa a la conversión en Ley, con modificaciones, del Decreto-ley nº 78, de 1 de julio de 2009, relativo a las medidas anticrisis, así como a la prórroga de plazos y a la participación italiana en misiones internacionales), de 3 de agosto de 2009 (suplemento ordinario de la GURI nº 179, du 4 de agosto de 2009), prevé, bajo el título de «Formas contractuales flexibles de selección y contratación de personal»:

«En cualquier caso, la infracción por parte de las Administraciones públicas de las disposiciones imperativas relativas a la selección o a la contratación de empleados públicos no podrá dar lugar a la existencia de relaciones de servicio por tiempo indefinido con dichas Administraciones públicas, sin perjuicio de cualquier responsabilidad o sanción aplicables. El empleado público interesado tendrá derecho al resarcimiento de los daños derivados de la prestación de servicios efectuada en contra de lo establecido en las disposiciones imperativas [...]»

14

Según las resoluciones de remisión, el trabajo de duración determinada en la Administración Pública también está sujeto al decreto legislativo n. 368 — Attuazione della [direttiva 1999/70/CE \(LCEur 1999, 1692\)](#) relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES (Decreto Legislativo nº 368, sobre la aplicación de la Directiva 1999/70/CE, relativa al acuerdo marco CES, UNICE y CEP sobre el trabajo de duración determinada), de 6 de septiembre de 2001 (GURI nº 235, de 9 de octubre de 2001; en lo sucesivo, «Decreto Legislativo nº 368/2001»).

15

El artículo 5, apartado 4 *bis*, de este Decreto Legislativo, está redactado como sigue:

«No obstante la normativa aplicable a la utilización sucesiva de contratos establecida en los apartados anteriores y sin perjuicio de las estipulaciones en sentido contrario establecidas en convenios colectivos nacionales, territoriales o de empresa celebrados con los sindicatos más representativos a nivel nacional, cuando, como consecuencia de la utilización sucesiva de contratos de duración determinada para el desarrollo de funciones equivalentes, la relación laboral entre el mismo empresario y el mismo trabajador haya superado en total los treinta y seis meses, incluidas las prórrogas y las renovaciones, con independencia de los períodos de interrupción que se produzcan entre un contrato y otro, se considerará que la relación laboral se ha concluido por tiempo indefinido [...]»

16

Con arreglo al artículo 10, apartado 4 *bis*, de dicho Decreto Legislativo, modificado por el artículo 9, apartado 18, del Decreto-ley nº 70, de 13 de mayo de 2011 (en lo sucesivo, «Decreto-ley nº 70/2011»), convertido en Ley nº 106, de 12 de julio de 2011 (GURI nº 160, de 12 de julio de 2011):

«[...] Tampoco se aplicará lo dispuesto en el presente Decreto a los contratos de trabajo de duración determinada celebrados para realizar sustituciones de personal docente y PAS [personal administrativo y de servicios], habida cuenta de la necesidad de garantizar la prestación ininterrumpida del servicio escolar y educativo incluso en caso de ausencia temporal del personal docente y PAS con contrato por tiempo indefinido o de duración determinada. En todo caso, el artículo 5, apartado 4 *bis*, del presente Decreto no será de aplicación.»

17

Por lo que se refiere tanto al personal docente como al personal administrativo y de servicios, la regulación de la relación laboral de duración determinada se encuentra en el artículo 4 de la legge n. 124 — Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico (Ley nº 124, por la que se adoptan disposiciones urgentes en materia de empleados públicos de las escuelas), de 3 de mayo de 1999

(GURI nº 107, de 10 de mayo de 1999), en su versión modificada por el Decreto-ley nº 134, de 25 de septiembre de 2009, convertido en ley, con modificaciones, por la Ley nº 167, de 24 de noviembre de 2009 (GURI nº 274, de 24 de noviembre de 1999) (en lo sucesivo, «Ley nº 124/1999»). El órgano jurisdiccional remitente en los asuntos C-22/13 y C-61/13 a C-63/13 aclara que esta Ley sólo es aplicable a las escuelas de titularidad estatal. Dicha Ley, en cambio, no es de aplicación a las escuelas de titularidad municipal, a las que siguen siendo aplicables los Decretos Legislativos nos 165/2001 y 368/2001.

18

A tenor del artículo 4 de la Ley nº 124/1999:

«1. Las cátedras y las plazas del personal docente que queden efectivamente vacantes antes del 31 de diciembre y que previsiblemente vayan a permanecer así durante todo el año escolar, cuando no sea posible cubrirlos con el personal docente titular de las provincias o recurriendo al personal en expectativa de destino, y siempre que no se haya nombrado ya para dichos puestos por cualquier concepto a personal titular, deberán cubrirse mediante sustituciones anuales, a la espera de que concluyan los procesos selectivos de personal docente titular.

2. Las cátedras y las plazas del personal docente no vacantes que queden disponibles antes del 31 de diciembre y hasta el término del año escolar se cubrirán mediante sustituciones temporales hasta la finalización de las actividades pedagógicas. Asimismo se establecerán sustituciones temporales hasta la conclusión de las actividades pedagógicas para cubrir las horas lectivas que no lleguen a constituir plazas a tiempo completo o de otro tipo.

3. En los supuestos distintos de los previstos en los apartados 1 y 2, se recurrirá a sustituciones temporales.

[...]

6. Para las sustituciones anuales y temporales, hasta la finalización de las actividades docentes, se recurrirá a la lista de aptitud permanente a la que se refiere el artículo 401 del texto único, sustituido por el artículo 1, apartado 6, de la presente Ley.

[...]

11. Lo dispuesto en los anteriores apartados será asimismo aplicable al personal administrativo y de servicio (PAS) [...]

[...]

14 *bis*. Los contratos de duración determinada que se celebren para asignar las sustituciones previstas en los apartados 1, 2 y 3, en la medida en que sean necesarios para garantizar la prestación ininterrumpida del servicio escolar y educativo, sólo podrán convertirse en relaciones laborales por tiempo indefinido en caso de titularización según las disposiciones vigentes y sobre la base de las listas de aptitud [...]».

19

Según el artículo 1 del decreto del Ministero della pubblica istruzione, n. 131 (Decreto del Ministerio de Educación nº 131), de 13 de junio de 2007 (en lo sucesivo, «Decreto nº 131/2007»), las sustituciones del personal docente y del personal administrativo y de servicios de las escuelas de titularidad estatal son de tres tipos:

- sustituciones anuales para las plazas vacantes, es decir, sin titular;
- sustituciones temporales hasta la finalización de las actividades pedagógicas, para plazas no vacantes pero igualmente disponibles;
- sustituciones temporales para cualquier otra necesidad o sustituciones breves.

20

La titularización a que se refiere el artículo 4, apartado 14 *bis*, de la Ley nº 124/1999 está regulada en los artículos 399 y 401 del decreto legislativo n. 297 — Testo unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione (Decreto Legislativo nº 297, por el que se adopta el texto único de las disposiciones legales aplicables en materia de enseñanza), de 16 de abril de 1994 (suplemento ordinario de la GURI nº 115, de 19 de mayo de 1994, en lo sucesivo, «Decreto Legislativo nº 297/1994»).

21

El artículo 399, apartado 1, de este Decreto dispone:

«La selección del personal docente de los centros de enseñanza infantil, primaria y secundaria, incluidos los centros de enseñanzas artísticas y las escuelas de artes y oficios se lleva a cabo a través de concurso-oposición para el 50 % de los puestos disponibles cada año escolar y a través de las listas de aptitud permanentes a que se refiere el artículo 401 para el 50 % restante.»

22

El artículo 401, apartados 1 y 2, de dicho Decreto establece:

«1. Las listas de aptitud que resulten de los concursos de méritos para el personal docente de los centros de enseñanza infantil, primaria y secundaria, incluidos los centros de enseñanzas artísticas y las escuelas de artes y oficios, se transformarán en listas de aptitud permanentes que han de servir para la titularización a que se refiere el artículo 399, apartado 1.

2. Las listas de aptitud permanentes mencionadas en el apartado 1 se completarán periódicamente mediante la inclusión de docentes que hayan superado las pruebas del último concurso-oposición regional, para el mismo tipo de proceso selectivo y el mismo puesto, y de los profesores que hayan solicitado pasar a la lista de aptitud permanente correspondiente a otra provincia. La actualización de la clasificación en las listas de aptitud de docentes que ya se encuentran inscritos en la lista de aptitud permanente se llevará a cabo al mismo tiempo que se inscriben los nuevos aspirantes.»

## **Litigios principales y cuestiones prejudiciales**

### **Asuntos C-22/13 y C-61/13 a C-63/13**

23

Las Sras. Mascolo, Forni, Racca y Russo fueron contratadas mediante sucesivos contratos de trabajo de duración determinada, las tres primeras como docentes al servicio del Ministerio y la última como educadora de guardería y escuela infantil al servicio de la Comune di Napoli. En virtud de dichos contratos, trabajaron para sus respectivos empleadores durante los siguientes períodos: la Sra. Mascolo, un total de 71 meses a lo largo de 9 años (entre 2003 y 2012); la Sra. Forni, un total de 50 meses y 27 días a lo largo de 5 años (entre 2006 y 2011); la Sra. Racca, un total de 60 meses a lo largo de 5 años (entre 2007 y 2012), y la Sra. Russo, un total de 45 meses y 15 días a lo largo de 5 años (entre 2006 y 2011).

24

Al considerar que esos sucesivos contratos de trabajo de duración determinada eran ilegales, las demandantes en los procedimientos principales iniciaron acciones ante el Tribunale di Napoli solicitando, con carácter principal, la conversión de esos contratos en relaciones laborales por tiempo indefinido y, en consecuencia, su titularización, y el pago de los salarios correspondientes a los períodos de interrupción entre la finalización de un contrato de duración determinada y la entrada en vigor del contrato siguiente, y, con carácter subsidiario, una indemnización por los daños sufridos.

25



Al haber obtenido una plaza de personal titular durante la tramitación del procedimiento en virtud de la progresión en la lista de aptitud permanente, la Sra. Racca convirtió su demanda inicial en una demanda de reconocimiento pleno de su antigüedad y de indemnización por los daños sufridos.

26

En cambio, según el Ministero y la Comune di Napoli, el artículo 36, apartado 5, del Decreto Legislativo nº 165/2001 impide cualquier transformación de la relación laboral. Alegan que el artículo 5, apartado 4 *bis*, del Decreto Legislativo nº 368/2001 no es aplicable al supuesto, teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 10, apartado 4 *bis*, del mismo Decreto, introducido por el artículo 9, apartado 18, del Decreto-ley nº 70/2011. Añaden que las demandantes en los litigios principales tampoco tienen derecho a una indemnización por daños y perjuicios, dado que el proceso selectivo fue conforme a Derecho y que, en cualquier caso, no se habían probado los elementos constitutivos de un acto ilícito. Por último, consideran que, al no estar los contratos de duración determinada vinculados entre sí y al no constituir, por lo tanto, una continuación ni una prórroga de anteriores contratos, no se ha producido abuso alguno.

27

El Tribunale di Napoli, al conocer de dichas demandas, indicó, en primer lugar, que la normativa nacional controvertida en los litigios principales, al contrario de lo que declaró la Corte suprema di cassazione (Tribunal supremo) en su sentencia nº 10127/12, es contraria a la cláusula 5 del [Acuerdo marco \(LCEur 1999, 1692\)](#).

28

En efecto, según ese órgano jurisdiccional, esta normativa no incluye ninguna medida de prevención en el sentido del punto 1, letra a), de esta cláusula, por cuanto no permite comprobar de manera concreta, objetiva y transparente la existencia de una necesidad real de sustitución temporal y autoriza, como prevé expresamente el artículo 4, apartado 1, de la Ley nº 124/1999, una renovación de contratos de trabajo de duración determinada para cubrir plazas vacantes reales. Ahora bien, dicha normativa no incluye otras medidas de prevención en el sentido del punto 1, letra b), de dicha cláusula. En efecto, el artículo 10, apartado 4 *bis*, del Decreto Legislativo nº 368/2001 excluye actualmente la aplicación a las escuelas de titularidad del Estado del artículo 5, apartado 4 *bis*, del citado Decreto, el cual establece que los contratos de trabajo de duración determinada que superen los 36 meses de duración se convertirán en contratos de trabajo por tiempo indefinido. Además, dicha normativa no comprende medidas de prevención en el sentido del punto 1, letra c), de esta misma cláusula.

29

Por otro lado, dicho órgano jurisdiccional afirma que no está prevista ninguna sanción, puesto que los contratos de trabajo de duración determinada sólo pueden transformarse en contratos de trabajo por tiempo indefinido, según el artículo 4, apartado 14 *bis*, de la Ley nº 124/1999, en caso de titularización con arreglo a las listas de aptitud. Añade además que el derecho al resarcimiento de los daños causados por la sucesión de contratos de trabajo de duración determinada también está excluido. En efecto, según la sentencia nº 10127/12 de la Corte suprema di cassazione, el artículo 36, apartado 5, del Decreto Legislativo nº 165/2001, que prevé, en principio, la existencia de tal derecho en el sector público, no es aplicable cuando los sucesivos contratos de trabajo de duración determinada han sobrepasado el límite máximo de 36 meses previsto en el artículo 5, apartado 4 *bis*, del Decreto Legislativo nº 368/2001.

30

En segundo lugar, el órgano jurisdiccional remitente, observando que únicamente la escuela pública puede contratar personal mediante contratos de duración determinada sin estar sometida a los límites previstos por el Decreto Legislativo nº 368/2001, lo que conlleva una distorsión de la competencia en detrimento de la escuela privada, se pregunta si la escuela pública está comprendida dentro del concepto de los «distintos sectores y/o categorías de trabajadores» en el

sentido de la cláusula 5 del Acuerdo marco, que justifica un régimen distinto de medidas de prevención y sanciones por la utilización abusiva de sucesivos contratos de trabajo de duración determinada.

31

En tercer lugar, este órgano jurisdiccional se pregunta si la normativa nacional controvertida es conforme con la cláusula 4 del Acuerdo marco, en la medida en que prevé que un trabajador del sector público contratado de manera contraria a Derecho por una duración determinada, a diferencia de lo que ocurre con un trabajador contratado por tiempo indefinido que es despedido de manera contraria a Derecho, no tiene derecho al resarcimiento de daños.

32

En cuarto lugar, dicho órgano jurisdiccional, al estimar que, en el asunto que dio lugar al auto Affatato (C-3/10, EU:C:2010:144), el Gobierno italiano sostuvo que el artículo 5, apartado 4 *bis*, del Decreto Legislativo nº 368/2001 es aplicable al sector público, mientras que la Corte suprema di cassazione se pronunció en sentido contrario en su sentencia nº 10127/12, se pregunta si, teniendo en cuenta el principio de cooperación leal, esta interpretación errónea del Derecho nacional por parte del Gobierno no debería imponerse en adelante a los tribunales nacionales, reforzando así la obligación de éstos de proceder a una interpretación conforme con el Derecho de la Unión.

33

En quinto lugar, el Tribunale di Napoli se pregunta si la posibilidad de transformación de un contrato de trabajo de duración determinada en contrato de trabajo por tiempo indefinido, prevista en el artículo 5, apartado 4 *bis*, del Decreto Legislativo nº 368/2001, forma parte de la información a que hace referencia el artículo 2, apartados 1 y 2, letra e), de la [Directiva 91/533 \(LCEur 1991, 1226\)](#), que el empleador está obligado a poner en conocimiento del trabajador, y, en caso afirmativo, si la exclusión retroactiva de la aplicación de este artículo 5, apartado 4 *bis*, a la escuela pública por el Decreto-ley nº 70/2011 es conforme con esta Directiva.

34

Finalmente, en sexto lugar, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si tal modificación retroactiva de la normativa nacional, que tuvo como consecuencia la retirada al personal de la escuela pública de un derecho del que dicho personal disfrutaba en el momento de su contratación, es compatible con los principios generales del Derecho de la Unión.

35

En estas circunstancias, el Tribunale di Napoli decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales, de las cuales la séptima se plantea únicamente en los asuntos C-61/13 y C-62/13, mientras que, en el asunto C-63/13, sólo se plantean las cuestiones segunda a cuarta, constituyendo éstas las cuestiones primera a tercera de este último asunto.

«1) ¿Constituye el marco normativo descrito aplicable a las escuelas una medida equivalente en el sentido de la cláusula 5 de la Directiva [1999/70]?

2) ¿Cuándo debe considerarse que una relación laboral constituye una prestación de servicios al “Estado”, en el sentido de la cláusula 5 de la Directiva [1999/70] y, en particular, de la expresión “distintos sectores y/o categorías de trabajadores” y, por consiguiente, que justifica la aplicación de consecuencias distintas de las derivadas de relaciones laborales entre particulares?

3) Habida cuenta de las explicaciones formuladas en el artículo 3, apartado 1, letra c), de la Directiva 2000/78/CE [del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación (DO L 303, p. 16)] y en el artículo 14, apartado 1, letra c), de la Directiva 2006/54/CE [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de

trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación (DO L 204, p. 23)], ¿están incluidas en el concepto de “condiciones de trabajo”, previsto en la cláusula 4 de la Directiva [1999/70], las consecuencias de la interrupción ilícita de la relación laboral? En caso de respuesta afirmativa a la cuestión anterior, ¿está justificada con arreglo a la cláusula 4 la diferencia existente entre las consecuencias normalmente previstas por el ordenamiento jurídico interno por interrupción ilícita de la relación laboral por tiempo indefinido y de duración determinada?

4) ¿Prohíbe el principio de cooperación leal a un Estado presentar conscientemente al Tribunal de Justicia [...], en un procedimiento prejudicial de interpretación, un marco normativo que no se corresponde con la realidad y obliga al juez, a falta de otra interpretación del Derecho interno que también cumpla las obligaciones inherentes a la pertenencia a la Unión Europea, a interpretar, cuando sea posible, el Derecho interno, con arreglo a la interpretación que de él realiza el Estado?

5) ¿Están comprendidos en las condiciones aplicables al contrato o a la relación laboral previstas en la Directiva [91/533] y, en particular, en el artículo 2, apartados 1 y 2, letra e), los supuestos en los que el contrato de trabajo de duración determinada puede convertirse en un contrato por tiempo indefinido?

6) En caso de respuesta afirmativa a la cuestión anterior, ¿es contraria al artículo 8, apartado 1, de la Directiva [91/533] y a la finalidad de dicha Directiva, en particular, la prevista en su segundo considerando, una modificación del marco normativo con efectos retroactivos que no garantice al trabajador por cuenta ajena la posibilidad de invocar sus derechos derivados de la Directiva [91/533] o el cumplimiento de las condiciones de trabajo establecidas en el documento de contratación?

7) ¿Los principios generales del Derecho [de la Unión] vigente de seguridad jurídica, protección de la confianza legítima, igualdad de armas en el proceso, tutela judicial efectiva, derecho a un juez independiente y, en general, derecho a un proceso equitativo, garantizados por el [artículo 6 TUE], en relación con el artículo 6 del [CEDH] y los artículos 46, 47 y 52, apartado 3, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea [...], deben interpretarse en el sentido de que se oponen, en el ámbito de la aplicación de la Directiva [1999/70], a que el Estado italiano adopte, después de un plazo considerable (tres años y seis meses), una norma, como el artículo 9 del Decreto Legislativo nº 70[2011], convertido en la Ley nº 106, de 12 de julio de 2011, que ha añadido el apartado 4 *bis* al artículo 10 del Decreto Legislativo nº 368/01, que tiene por objeto la modificación de las consecuencias de los procesos en curso perjudicando directamente al trabajador en beneficio del empleador-Estado y eliminando la posibilidad que confiere el ordenamiento jurídico nacional de sancionar la reiteración abusiva de los contratos de duración determinada?»

36

Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 8 de marzo de 2013 se ordenó acumular los asuntos C-22/13 y C-61/13 a C 63/13 a efectos de las fases escrita y oral y de la sentencia.

### **Asunto C-418/13**

37

Las Sras. Napolitano, Cittadino y Zangari y los Sres. Perrella y Romano fueron contratados por el Ministerio mediante sucesivos contratos de trabajo de duración determinada, los cuatro primeros como docentes y el último como personal administrativo. De la documentación remitida al Tribunal de Justicia se desprende que, en virtud de dichos contratos, trabajaron para sus empleadores respectivos durante los siguientes períodos: 55 meses en un período de seis años en el caso de la Sra. Napolitano (entre 2005 y 2010), 100 meses en un período de 10 años en el caso de la Sra. Cittadino (entre 2002 y 2012), 113 meses en un período de 11 años en el caso de la Sra. Zangari (entre 2001 y 2012), 81 meses en un período de 7 años en el caso del Sr. Perrella (entre 2003 y 2010) y 47 meses en un período de 4 años en el caso del Sr. Romano (entre 2007 y 2011).

38

Al considerar que esos sucesivos contratos de trabajo de duración determinada eran ilegales, los demandantes en el procedimiento principal presentaron demandas ante el Tribunale di Roma y el Tribunale di Lamezia Terme, respectivamente, solicitando, con carácter principal, la conversión de sus respectivos contratos en contratos de trabajo por tiempo indefinido y, en consecuencia, su nombramiento como personal titular y el pago de las retribuciones correspondientes a los períodos de interrupción entre la finalización de un contrato y la entrada en vigor del contrato siguiente. Con carácter subsidiario, los demandantes en el procedimiento principal solicitaron la indemnización de los perjuicios que les habían sido ocasionados.

39

En el marco de los procedimientos seguidos ante ellos, el Tribunale di Roma y el Tribunale di Lamezia Terme se interrogaron sobre la compatibilidad del artículo 4, apartados 1 y 11, de la Ley nº 124/1999 con la cláusula 5 del Acuerdo marco, en la medida en que aquella disposición nacional permite a la Administración contratar a personal docente o administrativo y de servicios por períodos de tiempo determinado, sin limitación, para cubrir las plazas vacantes del personal de una escuela. Al considerar que esta cuestión no podía dirimirse ni a través de una interpretación conforme, al ser inequívocos los términos en los que dicha disposición está redactada, ni a través de la no aplicación de las disposiciones nacionales en cuestión, dado que la cláusula 5 del Acuerdo marco no tiene efecto directo, dichos órganos jurisdiccionales han formulado por vía incidental a la Corte costituzionale (Tribunal constitucional) una cuestión de inconstitucionalidad en relación con el artículo 4, apartados 1 y 11, de la Ley nº 124/1999 por infracción del artículo 117, párrafo primero, de la Constitución de la República Italiana, en relación con la cláusula 5 del Acuerdo marco.

40

En su resolución de remisión, la Corte costituzionale señala que la normativa nacional aplicable a las escuelas de titularidad estatal no prevé, por lo que respecta al personal contratado por tiempo determinado, ni una duración máxima total de los contratos de trabajo sucesivos de duración determinada ni un número máximo de renovaciones, a los efectos de la cláusula 5, punto 1, letras b) y c), del [Acuerdo marco \(LCEur 1999, 1692\)](#). No obstante, este órgano jurisdiccional se pregunta si esta normativa no podría justificarse por una «razón objetiva», en el sentido del punto 1, letra a), de la citada cláusula.

41

Según el órgano jurisdiccional remitente, la legislación nacional controvertida en el litigio principal está estructurada, al menos en principio, de manera que la contratación de personal a través de un contrato de trabajo de duración determinada pueda responder a dichas razones objetivas. En efecto, considera que el servicio escolar se «activa en función de la demanda», en el sentido de que el derecho fundamental a la educación previsto en la Constitución de la República Italiana implica que el Estado no puede negarse a prestarlo y, como consecuencia, está obligado a organizarlo de manera que pueda adaptarse en todo momento a la evolución de la población escolar. Esta exigencia inherente de flexibilidad hace indispensable la contratación de un gran número de profesores y miembros del personal de las escuelas de titularidad estatal mediante contratos de duración determinada. Además, el sistema de listas de aptitud permanentes, unido al sistema de oposición, garantiza el cumplimiento de los criterios objetivos de la contratación de personal mediante tales contratos de duración determinada y permite a este personal una oportunidad razonable de ocupar una plaza de titular.

42

La Corte costituzionale señala sin embargo que el artículo 4, apartado 1, de la Ley nº 124/1999, aunque no prevé la renovación reiterada de contratos de trabajo de duración determinada ni excluye el derecho a la indemnización del perjuicio, permite el recurso a sustituciones anuales para plazas vacantes «a la espera de que concluyan los procesos de selección para contratar personal docente titular». Ahora bien, añade que los procesos selectivos se interrumpieron entre 2000 y 2011. Según dicho órgano jurisdiccional, esta disposición deja entrever la posibilidad de renovación de los contratos de trabajo de duración determinada sin que se haya establecido un plazo determinado para

el desarrollo de los procesos selectivos. Esta circunstancia, unida al hecho de que no existe una disposición que reconozca el derecho a la reparación del perjuicio ocasionado al personal de las escuelas de titularidad estatal que ha sido indebidamente sometido a sucesivos contratos de trabajo de duración determinada, podría suponer que esta disposición es contraria a la cláusula 5, punto 1, del [Acuerdo marco \(LCEur 1999, 1692\)](#).

43

En estas circunstancias, la Corte costituzionale decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) ¿Debe interpretarse la cláusula 5, punto 1, del Acuerdo marco [...] en el sentido de que se opone a la aplicación del artículo 4, apartado 1, última frase, y del artículo 11, de la Ley [nº 124/1999] —que, después de regular las sustituciones anuales relativas a las plazas “que queden efectivamente vacantes antes del 31 de diciembre”, disponen que se cubrirán mediante sustituciones anuales, “a la espera de que concluyan los procesos selectivos para contratar personal docente titular”—, disposición que permite que los contratos de duración determinada sean utilizados sin indicar plazos concretos para la conclusión de los procesos selectivos y en unas condiciones que no prevén el derecho al resarcimiento de daños?»

2) ¿Constituyen razones objetivas, en el sentido de la cláusula 5, punto 1, del [Acuerdo marco] las exigencias de organización del sistema educativo italiano, tal como se han expuesto anteriormente, de manera que una normativa como la italiana, que no prevé el derecho al resarcimiento del daño en el ámbito de la contratación del personal escolar mediante contrato de duración determinada, pueda ser compatible con el Derecho de la Unión Europea?»

44

Mediante decisión del Tribunal de Justicia de 11 de febrero de 2014 se acumularon los asuntos C-22/13, C-61/13 a C-63/13 y C-418/13 a efectos de las fases escrita y oral del procedimiento y de la sentencia.

### **Sobre las cuestiones prejudiciales**

45

Mediante sus cuestiones prejudiciales, los órganos jurisdiccionales remitentes preguntan al Tribunal de Justicia, respectivamente, sobre la interpretación de la cláusula 5, punto 1, del Acuerdo marco (cuestiones primera y segunda en los asuntos C-22/13, C-61/13 y C-62/13, primera cuestión en el asunto C-63/13 y cuestiones primera y segunda en el asunto C-418/13); de la cláusula 4 de este Acuerdo marco (tercera cuestión en los asuntos C-22/13, C-61/13 y C-62/13 y segunda cuestión en el asunto C-63/13); del principio de cooperación leal (cuarta cuestión en los asuntos C-22/13, C-61/13 y C-62/13 y tercera cuestión en el asunto C-63/13); de la [Directiva 91/533 \(LCEur 1991, 1226\)](#) (cuestiones quinta y sexta en los asuntos C-22/13, C-61/13 y C-62/13) y de varios principios generales del Derecho de la Unión (séptima cuestión en los asuntos C-61/13 y C-62/13).

### **Sobre la admisibilidad**

46

La Comune di Napoli alega que la interpretación del Derecho de la Unión solicitada por el Tribunale di Napoli en el asunto C-63/13 no es necesaria para la resolución del litigio principal y que, por lo tanto, la petición de decisión prejudicial en ese asunto es inadmisibles en su totalidad. En su opinión, el propio órgano jurisdiccional indica en su resolución de remisión que considera que, a la vista de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa al Acuerdo marco, las medidas adoptadas por el legislador nacional para transponer éste son insuficientes. Así pues, a su juicio, corresponde a dicho órgano jurisdiccional resolver el litigio principal recurriendo a la interpretación conforme del Derecho nacional con respecto al Derecho de la Unión.

47

Proceder recordar, no obstante, que, conforme a reiterada jurisprudencia, dentro del marco de la cooperación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales, establecida por el artículo 267 [CE \(RCL 1999, 1205 ter\)](#) , corresponde exclusivamente al órgano jurisdiccional nacional, que conoce del litigio y que debe asumir la responsabilidad de la decisión jurisdiccional que debe adoptarse, apreciar, a la luz de las particularidades del asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia, como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia ( [sentencia Rosado Santana \[TJCE 2011, 255\]](#) , C-177/10, EU:C:2011:557, apartado 32 y jurisprudencia citada).

48

Según ha declarado el Tribunal de Justicia en numerosas ocasiones, los órganos jurisdiccionales nacionales tienen, a este respecto, una amplísima facultad para someter una petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia si consideran que un asunto pendiente ante ellos plantea cuestiones que exigen la interpretación de disposiciones del Derecho de la Unión (véanse, en particular, las [sentencias Križan y otros \[TJCE 2013, 5\]](#) , C-416/10, EU:C:2013:8, apartado 64, y [Ogieriakhi \[TJCE 2014, 244\]](#) , C-244/13, EU:C:2014:2068, apartado 52).

49

De ello resulta que la existencia de reiterada jurisprudencia sobre una cuestión de Derecho de la Unión, si bien puede llevar al Tribunal de Justicia a dictar un auto de conformidad con el artículo 99 del Reglamento de Procedimiento, no puede afectar en absoluto a la admisibilidad de una petición de decisión prejudicial en caso de que un órgano jurisdiccional nacional, en el marco de su facultad de apreciación, decida plantear al Tribunal de Justicia dicha cuestión prejudicial con arreglo al artículo 267 TFUE.

50

Dicho esto, también debe recordarse que, según reiterada jurisprudencia, el Tribunal de Justicia se puede negar a pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional cuando resulta evidente que la interpretación del Derecho de la Unión solicitada no tiene relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema es de naturaleza hipotética o cuando el Tribunal de Justicia no dispone de los elementos de hecho o de Derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones planteadas (véase, en particular, la [sentencia Érsekcsanádi Mezgazdasági \[LCEur 2012, 1401\]](#) , C-56/13, EU:C:2014:352, apartado 36 y jurisprudencia citada).

51

En los presentes autos ha de observarse que, en el asunto C-63/13, el órgano jurisdiccional remitente ha planteado al Tribunal de Justicia tres cuestiones prejudiciales que son idénticas a las cuestiones segunda a cuarta que ya han sido planteadas en los asuntos C-22/13, C-61/13 y C-62/13.

52

Sin embargo, de la resolución de remisión en el asunto C-63/13 se desprende que el contexto fáctico y el régimen normativo relativo a este asunto es esencialmente distinto del de los otros tres asuntos, por cuanto, según el órgano jurisdiccional remitente, la Sra. Russo, en su calidad de educadora empleada en una guardería y una escuela infantil municipales, a diferencia de lo que ocurre con las Sras. Mascolo, Forni y Racca, y, por lo demás, con las demandantes en el litigio principal en el asunto C-418/13, no se encuentra comprendida en el ámbito de la normativa nacional aplicable a la escuela de titularidad estatal resultante de la Ley nº 124/1999, sino que está sometida a la normativa general prevista, en especial, por el Decreto Legislativo nº 368/2001.

53

En estas circunstancias, parece que la primera cuestión prejudicial planteada en el asunto

C-63/13, que tiene por objeto, como en los asuntos C-22/13, C-61/13 y C-62/13, determinar si la normativa nacional establecida en la Ley nº 124/1999 es conforme con la cláusula 5 del Acuerdo marco, en la medida en la que dicha ley permite al Estado, con respecto a las escuelas de su titularidad, contratar personal a través de contratos de trabajo de duración determinada, sin estar sometido, a diferencia de las escuelas privadas, a los límites que prescribe el decreto legislativo nº 368/2001, no es pertinente para resolver el litigio principal en el asunto C-63/13 y tiene, por tanto, carácter hipotético.

54

Lo mismo ocurre con la segunda cuestión prejudicial planteada en dicho procedimiento, cuyo objeto es que se determine si la normativa nacional controvertida, según resulta en particular del artículo 36, apartado 5, del Decreto Legislativo nº 165/2001, es conforme con la cláusula 4 del Acuerdo marco, en la medida en que dicha normativa, con relación al sector público, excluye todo derecho al resarcimiento de daños en caso de utilización abusiva de sucesivos contratos de trabajo de duración determinada.

55

En efecto, el propio Tribunale di Napoli hace hincapié, en su resolución de remisión en el asunto C-63/13, en que la demandante en el litigio principal se beneficia, a diferencia de las demandantes en los procedimientos principales de los asuntos C-22/13, C-61/13 y C-62/13, de la aplicación del artículo 5, apartado 4 *bis*, del Decreto Legislativo nº 368/2001, que prevé que los contratos de trabajo de duración determinada que superen los 36 meses de duración se transformen en contratos de trabajo por tiempo indefinido, de la que este órgano jurisdiccional destaca, acertadamente, que constituye una medida que, en la medida en que previene la utilización abusiva de tales contratos de trabajo y conlleva la eliminación definitiva de las consecuencias del abuso, es conforme con las exigencias resultantes del Derecho de la Unión (véase, en particular, la [sentencia Fiamingo y otros \[TJCE 2014, 236\]](#), C-362/13, C-363/13 y C-407/13, EU:C:2014:2044, apartados 69 y 70 y jurisprudencia citada).

56

Ha de señalarse que dicho órgano jurisdiccional remitente no explica en absoluto los motivos por lo que, en tales circunstancias, su segunda cuestión prejudicial en el asunto C-63/13 sigue siendo pertinente para pronunciarse, en el litigio principal, sobre la conformidad de la normativa nacional controvertida con el Derecho de la Unión.

57

En cualquier caso, nada en la resolución de remisión explica cómo a un trabajador con derecho a tal transformación, cuya solicitud de indemnización, por lo demás, se presenta con carácter subsidiario, se le causaría un daño que dé lugar a indemnización, del mismo modo que a los trabajadores que se encuentran en la situación de las demandantes en el litigio principal de los asuntos C-22/13, C-61/13 y C-62/13, los cuales están excluidos de la aplicación de dicho artículo 5, apartado 4 *bis*.

58

En estas circunstancias, ha de considerarse que la segunda cuestión prejudicial en el asunto C-63/13 tiene también carácter hipotético.

59

Además, la Comune di Napoli, el Gobierno italiano y la Comisión Europea cuestionan la admisibilidad de la cuarta cuestión prejudicial en los asuntos C-22/13, C-61/13 y C-62/13 y de la tercera cuestión prejudicial en el asunto C-63/13, por el motivo de que, en esencia, la respuesta a estas cuestiones carece de incidencia, de manera total o parcial, en los litigios principales.

60

Es preciso observar que estas cuestiones, cuya redacción es idéntica, se basan, como ya se ha señalado en el apartado 32 de la presente sentencia, en la premisa de que la interpretación del Derecho nacional presentada por el Gobierno italiano en el asunto que dio lugar al auto Affatato (EU:C:2010:144, apartado 48), según la cual el artículo 5, apartado 4 *bis*, del Decreto Legislativo nº 368/2001 es aplicable al sector público, es errónea y, por lo tanto, constitutiva de una vulneración por parte del Estado miembro en cuestión del principio de cooperación leal.

61

Esta interpretación, como se desprende de los apartados 14 y 15 de la presente sentencia, se corresponde no obstante en todos sus aspectos con la interpretación efectuada, en este caso, por el Tribunale di Napoli, y respecto de la cual, según reiterada jurisprudencia, el Tribunal de Justicia debe efectuar el examen de las presentes peticiones de decisión prejudicial (véase, en particular, la [sentencia Pontin \[TJCE 2009, 334\]](#), C-63/08, EU:C:2009:666, apartado 38). Este órgano jurisdiccional, en efecto, indica de manera expresa en sus resoluciones de remisión que, en su opinión, el legislador nacional no tuvo la intención de excluir la aplicación de dicho artículo 5, apartado 4 *bis*, al sector público.

62

Además, como se desprende del apartado 28 de la presente sentencia, el propio órgano jurisdiccional remitente considera, lo que forma parte de su competencia exclusiva, que el artículo 5, apartado 4 *bis*, del Decreto Legislativo nº 368/2001, aunque aplicable al sector público, no resulta de aplicación a la escuela de titularidad estatal, de manera que esta disposición no afectará al resultado de los litigios principales en los asuntos C-22/13, C-61/13 y C-62/13.

63

De ello resulta que la cuarta cuestión prejudicial en los asuntos C-22/13, C-61/13 y C-62/13 y la tercera cuestión prejudicial en el asunto C-63/13 son de naturaleza hipotética.

64

A la vista de las anteriores consideraciones, ha de declararse que todas las cuestiones prejudiciales planteadas en el asunto C-63/13 y la cuarta cuestión prejudicial planteada en los asuntos C-22/13, C-61/13 y C-62/13 son inadmisibles con arreglo a la jurisprudencia recordada en el apartado 50 de la presente sentencia.

### **Sobre el fondo**

65

Mediante su primera cuestión prejudicial en los asuntos C-22/13, C-61/13 y C-62/13 y mediante sus dos cuestiones prejudiciales en el asunto C-418/13, que es preciso examinar conjuntamente, los órganos jurisdiccionales remitentes preguntan, en esencia, si la cláusula 5, punto 1, del [Acuerdo marco \(LCEur 1999, 1692\)](#) debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional, como la controvertida en los procedimientos principales, que autoriza, a la espera de que concluyan los procesos selectivos para la contratación de personal titular de las escuelas de titularidad estatal, la renovación de contratos de trabajo de duración determinada para cubrir plazas vacantes de docentes y de personal administrativo y de servicios, sin indicar plazos concretos para la conclusión de estos procesos selectivos y excluyendo toda posibilidad para estos profesores y para dicho personal de obtener la reparación del perjuicio sufrido, en su caso, como consecuencia de tal renovación.

### **Sobre el ámbito de aplicación del Acuerdo marco**

66

El Gobierno helénico alega que no resulta apropiado que el sector de la enseñanza esté sometido



a las disposiciones del Acuerdo marco relativas a la utilización abusiva de sucesivos contratos de trabajo de duración determinada. En su opinión, este sector se caracteriza, en efecto, por la existencia de «necesidades [distintas]» en el sentido de la cláusula 5, punto 1, de este [Acuerdo marco \(LCEur 1999, 1692\)](#), por cuanto la enseñanza tiene como objetivo garantizar el respeto del derecho a la educación y es indispensable para el buen funcionamiento del sistema educativo.

67

A este respecto, debe recordarse que, según el propio tenor literal de la cláusula 2, apartado 1, del Acuerdo marco, el ámbito de aplicación de éste se ha definido con amplitud, pues en él se incluyen de manera general «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». Además, la definición del concepto de «trabajador con contrato de duración determinada» en el sentido del Acuerdo marco, contenida en la cláusula 3, punto 1, de éste, engloba a todos los trabajadores, sin establecer diferencias en función del carácter público o privado del empleador para el que trabajan y ello independientemente de la calificación de su contrato en Derecho interno (véase la [sentencia Fiamingo y otros \[TJCE 2014, 236\]](#), EU:C:2014:2044, apartados 28 y 29 y jurisprudencia citada).

68

El Acuerdo marco se aplica pues a todos los trabajadores cuyas prestaciones sean retribuidas en el marco de una relación laboral de duración determinada que los vincule a su empleador, siempre que el vínculo establecido sea un contrato de trabajo en el sentido del Derecho nacional, y con la única salvedad del margen de apreciación que confiere a los Estados miembros la cláusula 2, punto 2, del Acuerdo marco sobre la aplicación de éste a algunas categorías de contratos o de relaciones laborales y la exclusión, conforme al párrafo cuarto del preámbulo del [Acuerdo marco, de los trabajadores cedidos \(LCEur 1999, 1692\)](#) (véase la [sentencia Fiamingo y otros \[TJCE 2014, 236\]](#), EU:C:2014:2044, apartados 30 a 33 y jurisprudencia citada).

69

De ello se desprende que el Acuerdo marco no excluye ningún sector particular de su ámbito de aplicación y que, por lo tanto, es aplicable al personal contratado en el sector de la enseñanza (véase, en este sentido, la [sentencia Fiamingo y otros \[TJCE 2014, 236\]](#), EU:C:2014:2044, apartado 38).

70

Corroboración esta conclusión el contenido de la cláusula 5, punto 1, del [Acuerdo marco \(LCEur 1999, 1692\)](#), del que se desprende que, de conformidad con el párrafo tercero del preámbulo del Acuerdo marco y de los apartados 8 y 10 de sus consideraciones generales, dentro del marco de la aplicación de dicho Acuerdo marco los Estados miembros tienen la facultad de tener en cuenta las necesidades particulares de los distintos sectores de actividades y/o de las categorías de trabajadores de que se trate, siempre que ello obedezca a motivos objetivos ([sentencia Fiamingo y otros \[TJCE 2014, 236\]](#), EU:C:2014:2044, apartado 39).

71

De ello se deduce que están incluidos en el ámbito de aplicación del Acuerdo marco y, en particular, en su cláusula 5, aquellos trabajadores que se encuentren en la situación de los demandantes en los procedimientos principales, que han sido contratados como profesores o como personal administrativo y de servicios para realizar sustituciones anuales en escuelas de titularidad estatal en el marco de contratos de trabajo en el sentido del Derecho nacional que, según consta, no forman parte de relaciones laborales que pueden ser excluidas del ámbito de aplicación del [Acuerdo marco \(LCEur 1999, 1692\)](#) (véase, por analogía, la [sentencia Márquez Samohano \[TJCE 2014, 108\]](#), C-190/13, EU:C:2014:146, apartado 39).

### **Sobre la interpretación de la cláusula 5, punto 1, del Acuerdo marco**

72

Hay que recordar que la cláusula 5, punto 1, del [Acuerdo marco \(LCEur 1999, 1692\)](#) tiene por objeto alcanzar uno de los objetivos perseguidos por éste, en concreto imponer límites a la utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada, considerados fuente potencial de abusos en perjuicio de los trabajadores, estableciendo un cierto número de disposiciones protectoras mínimas con objeto de evitar la precarización de la situación de los asalariados (véanse, en particular, las [sentencias Adeneler y otros \[TJCE 2006, 181\]](#) , C-212/04, EU:C:2006:443, apartado 63; [Kücük \[TJCE 2012, 9\]](#) , C-586/10, EU:C:2012:39, apartado 25, y [Fiamingo y otros \[TJCE 2014, 236\]](#) , EU:C:2014:2044, apartado 54).

73

En efecto, como se desprende del párrafo segundo del preámbulo del Acuerdo marco y de los puntos 6 y 8 de las consideraciones generales de dicho [Acuerdo marco \(LCEur 1999, 1692\)](#) , la estabilidad en el empleo se concibe como un componente primordial de la protección de los trabajadores, mientras que los contratos de trabajo de duración determinada sólo pueden responder simultáneamente a las necesidades de los empleadores y de los trabajadores en ciertas circunstancias ( [sentencias Adeneler y otros \[TJCE 2006, 181\]](#) , EU:C:2006:443, apartado 62, y [Fiamingo y otros \[TJCE 2014, 236\]](#) , EU:C:2014:2044, apartado 55).

74

Por tanto, la cláusula 5, punto 1, del [Acuerdo marco \(LCEur 1999, 1692\)](#) impone a los Estados miembros, a efectos de prevenir los abusos como consecuencia de la utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada, la adopción efectiva y vinculante de una o varias de las medidas que enumera cuando su Derecho interno no contemple medidas legales equivalentes. Las tres medidas enumeradas en el punto 1, letras a) a c), de dicha cláusula se refieren, respectivamente, a razones objetivas que justifiquen la renovación de tales contratos o relaciones laborales, a la duración máxima total de los sucesivos contratos de trabajo o relaciones laborales de duración determinada y al número de sus renovaciones (véanse, en particular, las [sentencias Küçük \[TJCE 2012, 9\]](#) , EU:C:2012:39, apartado 26, y [Fiamingo y otros \[TJCE 2014, 236\]](#) , EU:C:2014:2044, apartado 56).

75

Los Estados miembros disponen a este respecto de un margen de apreciación, ya que tienen la opción de recurrir, a tal fin, a una o varias de las medidas enunciadas en el apartado 1, letras a) a c), de dicha cláusula, o incluso a medidas legales existentes equivalentes, y ello teniendo en cuenta las necesidades de los distintos sectores y/o categorías de trabajadores (véase la sentencia [Fiamingo y otros](#), EU:C:2014:2044, apartado 59 y jurisprudencia citada).

76

De ese modo, la cláusula 5, punto 1, del [Acuerdo marco \(LCEur 1999, 1692\)](#) asigna a los Estados miembros un objetivo general, consistente en la prevención de tales abusos, dejándoles sin embargo la elección de los medios para alcanzarlo, mientras no ponga en peligro el objetivo o el efecto útil del Acuerdo marco ( [sentencia Fiamingo y otros \[TJCE 2014, 236\]](#) , EU:C:2014:2044, apartado 60).

77

Además, cuando, como sucede en el presente asunto, el Derecho de la Unión no establece sanciones específicas para el caso de que se compruebe no obstante la existencia de abusos, corresponde a las autoridades nacionales adoptar las medidas apropiadas para hacer frente a dicha situación, medidas que no sólo deben ser proporcionadas, sino también lo bastante efectivas y disuasorias como para garantizar la plena eficacia de las normas adoptadas en aplicación del Acuerdo marco (véase, en particular, la [sentencia Fiamingo y otros \[TJCE 2014, 236\]](#) , EU:C:2014:2044, apartado 62 y jurisprudencia citada).

78

Aunque, a falta de normativa de la Unión en la materia, las modalidades de aplicación de tales normas deben ser determinadas por el ordenamiento jurídico interno de los Estados miembros en virtud del principio de autonomía de procedimiento de éstos, tales modalidades no deben ser menos favorables que las aplicables a situaciones similares de carácter interno (principio de equivalencia) ni hacer imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión (principio de efectividad) (véase, en particular, la [sentencia Fiamingo y otros \[TJCE 2014, 236\]](#) , EU:C:2014:2044, apartado 63 y jurisprudencia citada).

79

De ello se desprende que, cuando se ha producido una utilización abusiva de contratos de trabajo de duración determinada sucesivos, es indispensable poder aplicar alguna medida que ofrezca garantías de protección de los trabajadores efectivas y equivalentes, con objeto de sancionar debidamente dicho abuso y eliminar las consecuencias de la infracción del Derecho de la Unión ( [sentencia Fiamingo y otros \[TJCE 2014, 236\]](#) , EU:C:2014:2044, apartado 64 y jurisprudencia citada).

80

A este respecto, hay que recordar que, como ha subrayado el Tribunal de Justicia en repetidas ocasiones, el Acuerdo marco no impone a los Estados miembros una obligación general de transformar en contratos por tiempo indefinido los contratos de trabajo de duración determinada. En efecto, la cláusula 5, punto 2, del Acuerdo marco deja en principio a los Estados miembros la facultad de determinar en qué condiciones los contratos o relaciones laborales de duración determinada se considerarán celebrados por tiempo indefinido. De ello resulta que el [Acuerdo marco \(LCEur 1999, 1692\)](#) no establece en qué condiciones se puede hacer uso de los contratos por tiempo indefinido (véase, en particular, la [sentencia Fiamingo y otros \[TJCE 2014, 236\]](#) , EU:C:2014:2044, apartado 65 y jurisprudencia citada).

81

En el presente asunto, por lo que atañe a la normativa nacional controvertida en los litigios principales, procede recordar que no corresponde al Tribunal de Justicia pronunciarse sobre la interpretación del Derecho interno, ya que esta tarea incumbe exclusivamente al órgano jurisdiccional remitente o, en su caso, a los tribunales nacionales competentes, que deben determinar si lo dispuesto en la normativa nacional pertinente cumple las exigencias recordadas en los apartados 74 a 79 de la presente sentencia (véase, en particular, la [sentencia Fiamingo y otros \[TJCE 2014, 236\]](#) , EU:C:2014:2044, apartado 66 y jurisprudencia citada).

82

Por tanto, corresponde al órgano jurisdiccional remitente apreciar en qué medida los requisitos de aplicación y la ejecución efectiva de las disposiciones pertinentes del Derecho interno hacen que éstas constituyan una medida apropiada para prevenir y, en su caso, sancionar la utilización abusiva de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada (véase la [sentencia Fiamingo y otros \[TJCE 2014, 236\]](#) , EU:C:2014:2044, apartado 67 y jurisprudencia citada).

83

Sin embargo, el Tribunal de Justicia, al pronunciarse sobre la cuestión prejudicial, puede aportar, en su caso, precisiones destinadas a orientar al órgano jurisdiccional nacional en su apreciación (véase, en particular, la [sentencia Fiamingo y otros \[TJCE 2014, 236\]](#) , EU:C:2014:2044, apartado 68 y jurisprudencia citada).

**– Sobre la existencia de medidas de prevención de la utilización abusiva de sucesivos contratos de trabajo de duración determinada**

84

Por lo que se refiere a la existencia de medidas de prevención de la utilización abusiva de

contratos de trabajo de duración determinada en el sentido de la cláusula 5, punto 1, del [Acuerdo marco \(LCEur 1999, 1692\)](#), ha quedado acreditado que la normativa nacional controvertida en los litigios principales permite contratar profesores mediante sucesivos contratos de trabajo de duración determinada para realizar sustituciones, sin que se prevea ninguna medida que limite la duración total máxima o el número de renovaciones de estos contratos, en el sentido del punto 1, letras b) y c), de dicha cláusula. En particular, el Tribunale di Napoli indica a este respecto que, según se desprende del apartado 28 de la presente sentencia, el artículo 10, apartado 4 *bis*, del Decreto Legislativo nº 368/2001 excluye la aplicación a la escuela de titularidad estatal del artículo 5, apartado 4 *bis*, de dicho Decreto, que dispone que los contratos de trabajo de duración determinada que superen los 36 meses de duración se convertirán en contratos de trabajo por tiempo indefinido, permitiendo así un número ilimitado de renovaciones de tales contratos. Tampoco se discute que la normativa nacional controvertida en los litigios principales no contiene ninguna medida equivalente a las enunciadas en la cláusula 5, punto 1, del Acuerdo marco.

85

En estas circunstancias, es importante que la renovación de tales contratos esté justificada por «razones objetivas» en el sentido de la cláusula 5, punto 1, letra a), del [Acuerdo marco \(LCEur 1999, 1692\)](#).

86

Como indica el apartado 7 de las consideraciones generales del [Acuerdo marco \(LCEur 1999, 1692\)](#) y según se desprende del apartado 74 de la presente sentencia, las partes signatarias de aquél estimaron, en efecto, que la utilización de los contratos de trabajo de duración determinada basada en razones objetivas constituye una forma de evitar abusos (véanse las [sentencias Adeneler y otros \[TJCE 2006, 181\]](#), EU:C:2006:443, apartado 67, y [Fiamingo y otros \[TJCE 2014, 236\]](#), EU:C:2014:2044, apartado 58).

87

El Tribunal de Justicia ya ha afirmado que el concepto de «razones objetivas» enunciado en la cláusula 5, punto 1, letra a), del [Acuerdo marco \(LCEur 1999, 1692\)](#) debe ser entendido en el sentido de que se refiere a las 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 particular, 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 ( [sentencia Küçük \[TJCE 2012, 9\]](#), EU:C:2012:39, apartado 27 y jurisprudencia citada).

88

En cambio, una disposición legislativa o reglamentaria nacional que se limitara a autorizar de manera general y abstracta la utilización de sucesivos contratos de trabajo de duración determinada no se ajustaría a las exigencias que se han precisado en el anterior apartado de la presente sentencia. En efecto, una disposición de esta naturaleza, de carácter meramente formal, no permite deducir criterios objetivos y transparentes a fin de verificar si la renovación de tales contratos responde efectivamente a una necesidad auténtica, si permite alcanzar el objetivo perseguido y si resulta indispensable al efecto. Tal disposición entraña un riesgo real de dar lugar a una utilización abusiva de este tipo de contratos, por lo que no es compatible ni con el objetivo ni con el efecto útil del Acuerdo marco ( [sentencia Küçük \[TJCE 2012, 9\]](#), EU:C:2012:39, apartados 28 y 29 y jurisprudencia citada).

89

En los casos de autos, con carácter preliminar, ha de señalarse que de las resoluciones de remisión y de las explicaciones dadas en la vista se desprende que, en virtud de la normativa nacional controvertida en los litigios principales, según dispone la Ley nº 124/1999, la contratación de

personal en las escuelas públicas se realiza bien por tiempo indefinido a través de la titularización, bien a través de contratos de duración determinada para la realización de sustituciones. La titularización se efectúa según el sistema denominado de «doble vía», es decir, para la mitad de los puestos vacantes cada año escolar mediante procesos de concurso-oposición y, para la otra mitad, mediante el recurso a las listas permanentes de aptitud en las que se inscribe a los profesores que han superado dicho concurso-oposición sin haber conseguido, no obstante, una plaza en titularidad y a aquellos que han seguido un curso de habilitación impartido por centros de especialización del profesorado. Las sustituciones se realizan a través de estas mismas listas y las sucesivas sustituciones realizadas por un mismo profesor implican la progresión de éste en la lista y pueden conducirle a ser titularizado.

90

De las propias resoluciones de remisión se desprende que la normativa nacional controvertida, según resulta del artículo 4 de la Ley nº 124/1999, en combinación con el artículo 1 del Decreto nº 131/2007, prevé tres tipos de sustituciones: en primer lugar, las sustituciones anuales de personal «de derecho», a la espera de que concluyan los procesos selectivos para la contratación de personal titular, para plazas vacantes, es decir, sin titular, cuyo término se corresponde con el del año escolar, es decir, el 31 de agosto; en segundo lugar, las sustituciones temporales de personal «de hecho», para plazas que no están vacantes pero que sí están disponibles, cuyo término se corresponde con el de las actividades pedagógicas, es decir, el 30 de junio, y, en tercer lugar, las sustituciones temporales o de corta duración en los demás supuestos, cuyo término se corresponde con la desaparición de las circunstancias que las precisaron.

91

Es necesario señalar que una normativa nacional que permite la renovación de contratos de trabajo de duración determinada para sustituir, por una parte, a los miembros del personal de las escuelas de titularidad estatal a la espera de que concluyan los procesos selectivos para la contratación de personal titular y, por otra parte, a los miembros del personal de dichas escuelas que temporalmente no pueden ejercer sus funciones no es en sí misma contraria al Acuerdo marco. En efecto, la sustitución temporal de un trabajador para atender, en sustancia, necesidades de personal de duración limitada por parte del empleador puede constituir en principio una «razón objetiva» en el sentido de la cláusula 5, punto 1, letra a), de ese [Acuerdo marco \(LCEur 1999, 1692\)](#) (véanse, en este sentido, las [sentencias Angelidaki y otros \[TJCE 2009, 94\]](#), C-378/07 a C-380/07, EU:C:2009:250, apartados 101 y 102, y [Kücük \[TJCE 2012, 9\]](#), EU:C:2012:39, apartado 30).

92

Con relación a este extremo, es preciso recordar, en primer término, que en una Administración que dispone de numeroso personal, como el sector de la enseñanza, es inevitable que con frecuencia sean necesarias sustituciones temporales a causa, en particular, de la indisponibilidad de miembros del personal en situación de baja por enfermedad, de permiso de maternidad o de permiso parental, u otras. La sustitución temporal de trabajadores en esas circunstancias puede constituir una razón objetiva en el sentido de la cláusula 5, punto 1, letra a), del Acuerdo marco, que justifica tanto la duración determinada de los contratos concluidos con el personal sustituto como la renovación de esos contratos en función de las necesidades que surjan, a reserva del cumplimiento de las exigencias fijadas para ello por el [Acuerdo marco \(LCEur 1999, 1692\)](#) (véase, en este sentido, la [sentencia Kücük \[TJCE 2009, 9\]](#), EU:C:2012:39, apartado 31).

93

Esa conclusión es tanto más necesaria cuando la normativa nacional que justifica la renovación de contratos de duración determinada en caso de sustitución temporal también persigue objetivos de política social reconocidos como legítimos. En efecto, según resulta del apartado 87 de la presente sentencia, el concepto de «razón objetiva» que figura en la cláusula 5, punto 1, letra a), del [Acuerdo marco \(LCEur 1999, 1692\)](#) abarca la prosecución de esos objetivos. Pues bien, las medidas tendentes, en especial, a la protección del embarazo y la maternidad y a permitir que hombres y mujeres concilien sus obligaciones profesionales y familiares persiguen objetivos legítimos de política

social (véase la [sentencia Küçük \[TJCE 2009, 9\]](#) , EU:C:2012:39, apartados 32 y 33 y jurisprudencia citada).

94

En segundo término, es necesario señalar que, según se desprende, en particular, de la resolución de remisión en el asunto C-418/13, la educación es un derecho fundamental garantizado por la Constitución de la República Italiana que impone a este Estado la obligación de organizar el servicio escolar de manera que se garantice una proporción constante entre el número de profesores y el de alumnos. Pues bien, no puede negarse que esta proporción depende de múltiples factores, algunos de los cuales, en cierta medida, pueden ser difícilmente controlables o previsibles, como, en particular, los flujos migratorios externos e internos o la elección de especialidades educativas por parte de los alumnos.

95

Ha de admitirse que tales factores, en el sector de la enseñanza objeto de los litigios principales, muestran una necesidad particular de flexibilidad que, conforme a la jurisprudencia recordada en el apartado 70 de la presente sentencia, justifica de manera objetiva, en este sector específico, con respecto a la cláusula 5, punto 1, letra a), del [Acuerdo marco \(LCEur 1999, 1692\)](#) , la utilización de sucesivos contratos de trabajo de duración determinada para responder adecuadamente a la demanda escolar y evitar exponer al Estado, en su condición de empleador en este sector, al riesgo de tener que contratar a un número de profesores titulares significativamente superior al realmente necesario para cumplir sus obligaciones en esta materia.

96

Finalmente, procede señalar que, cuando un Estado miembro reserva el acceso a las plazas permanentes en las escuelas públicas al personal que haya superado un proceso selectivo, a través de la titularización, también puede estar objetivamente justificado, con relación a dicha disposición, que, mientras se está a la espera de que terminen los procesos selectivos, las plazas vacantes se cubran a través de sucesivos contratos de trabajo de duración determinada.

97

Los demandantes en el procedimiento principal mantienen, sin embargo, que la normativa nacional controvertida en los litigios principales, según se deriva del artículo 4, apartado 1, de la Ley nº 124/1999, que permite precisamente la renovación de contratos de duración determinada para cubrir las plazas vacantes «mediante sustituciones anuales, a la espera de que concluyan los procesos selectivos de personal docente titular», conduce, en la práctica, a una utilización abusiva de contratos de trabajo de duración determinada, ya que no existe ninguna certeza en cuanto a la fecha en la que dichos procesos selectivos deban organizarse. La renovación de tales contratos de trabajo de duración determinada, en su opinión, permite así satisfacer necesidades permanentes y duraderas en las escuelas de titularidad estatal resultantes de una falta estructural de personal titular.

98

Por su parte, el Gobierno italiano alega que el régimen de la doble vía, según se ha descrito en el apartado 89 de la presente sentencia, permite integrar al personal de las escuelas de titularidad estatal con contratos de duración determinada en una trayectoria que conduce a su titularización, por cuanto dicho personal no sólo puede tomar parte en los procesos selectivos sino que también, en virtud de la progresión en las listas de aptitud a raíz de las sucesivas sustituciones, puede contabilizar un número de períodos de actividades de duración determinada suficientes para ser nombrado personal titular. Ahora bien, estas listas deben «agotarse», en el sentido de que cuando un determinado número de profesores está inscrito en ellas ya no se puede continuar incluyendo a otros. A su juicio, dichas listas constituyen pues un instrumento para contrarrestar la precariedad en el empleo. Por lo tanto, sostiene que, independientemente de situaciones particulares de hecho, la normativa nacional controvertida debe considerarse conforme con la cláusula 5, punto 1, letra a), del [Acuerdo marco \(LCEur 1999, 1692\)](#) .

99

A este respecto hay que poner de relieve que, aunque pueda admitirse la razón objetiva prevista por una normativa nacional que permite la renovación de sucesivos contratos de trabajo de duración determinada para sustituir personal a la espera de que concluyan los procesos selectivos, la aplicación concreta de esa razón objetiva, considerando las particularidades de la actividad de que se trate y las condiciones de su ejercicio, debe ajustarse a las exigencias del Acuerdo marco. Por tanto, en la aplicación de la disposición de Derecho nacional en cuestión, las autoridades competentes deben establecer criterios objetivos y transparentes con objeto de comprobar si la renovación de esos contratos responde efectivamente a una necesidad real y puede lograr el objetivo pretendido y necesario a tal efecto (véase, en este sentido, la [sentencia Küçük \[TJCE 2012, 9\]](#) , EU:C:2012:39, apartado 34 y jurisprudencia citada).

100

Pues bien, el Tribunal de Justicia ya ha declarado en repetidas ocasiones que la renovación de contratos o relaciones laborales de duración determinada para atender a necesidades que en realidad no tienen carácter temporal, sino muy al contrario permanente y duradero, no está justificada a efectos de la cláusula 5, punto 1, letra a), del Acuerdo marco. En efecto, esa utilización de los contratos o de las relaciones laborales de duración determinada se opone directamente a la premisa en la que se basa el [Acuerdo marco \(LCEur 1999, 1692\)](#) , a saber, que los contratos de trabajo de duración indefinida constituyen la forma más común de relación laboral, aunque los contratos de duración determinada sean característicos del empleo en algunos sectores o para determinadas ocupaciones y actividades ( [sentencia Küçük \[TJCE 2012, 9\]](#) , EU:C:2012:39, apartados 36 y 37 y jurisprudencia citada).

101

La observancia de la cláusula 5, punto 1, letra a), del Acuerdo marco requiere que se compruebe concretamente que la renovación de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada trata de atender a necesidades provisionales y que una disposición como el artículo 4, apartado 1, de la Ley nº 124/1999, en combinación con el artículo 1 del Decreto nº 131/2007, no se utilice, de hecho, para cubrir necesidades permanentes y duraderas del empleador en materia de personal (véase, en este sentido, la [sentencia Küçük \[TJCE 2012, 9\]](#) , EU:C:2012:39, apartado 39 y jurisprudencia citada).

102

Se han de examinar en cada caso todas las circunstancias del asunto, tomando en consideración, en particular, el número de dichos contratos sucesivos celebrados con la misma persona o para realizar un mismo trabajo, con objeto de excluir que contratos o relaciones laborales de duración determinada, aunque se concluyan en apariencia para atender a una necesidad de sustitución de personal, sean utilizados de manera abusiva por los empleadores (véase, en este sentido, la [sentencia Küçük \[TJCE 2012, 9\]](#) , EU:C:2012:39, apartado 40 y jurisprudencia citada).

103

Por lo tanto, la existencia de una «razón objetiva» en el sentido de la cláusula 5, punto 1, letra a), del Acuerdo marco excluye en principio la existencia de un abuso, salvo si un examen global de las circunstancias que rodean la renovación de los contratos o las relaciones laborales de duración determinada en cuestión revela que las prestaciones requeridas del trabajador no corresponden a una mera necesidad temporal ( [sentencia Küçük \[TJCE 2012, 9\]](#) , EU:C:2012:39, apartado 51).

104

Por consiguiente, al contrario de lo que mantiene el Gobierno italiano, el hecho de que la normativa nacional controvertida en los litigios principales pueda estar justificada por una «razón objetiva» en el sentido de esta disposición no basta por sí solo para adecuarla a ésta, si se observa que la aplicación concreta de esta normativa conlleva, de hecho, una utilización abusiva de sucesivos contratos de trabajo de duración determinada.

105

Pues bien, a este respecto, aunque, de acuerdo con la jurisprudencia recordada en los apartados 81 y 82 de la presente sentencia, la apreciación de los hechos, en el marco del procedimiento previsto en el artículo 267 [TFUE \(RCL 2009, 2300\)](#), corresponde a los órganos jurisdiccionales nacionales, es preciso poner de manifiesto que de los datos facilitados al Tribunal de Justicia en los presentes procedimientos se desprende que, según admite, por lo demás, el propio Gobierno italiano, el plazo de titularización en el marco de este régimen es tan variable como incierto.

106

En efecto, por una parte, según se desprende de la propia redacción de la primera cuestión prejudicial en el asunto C-418/13, consta que la normativa nacional controvertida en los litigios principales no fija ningún plazo concreto en lo referente a la organización de los procesos selectivos, que está en función de las posibilidades financieras del Estado y de la apreciación discrecional de la Administración. Así, según las propias declaraciones de la Corte costituzionale en la resolución de remisión en este mismo asunto, entre los años 2000 y 2011 no se organizó ningún proceso selectivo.

107

Por otra parte, de las explicaciones del Gobierno italiano se deduce que la titularización a través de la progresión de los profesores en la lista de aptitud, que está en función de la duración total de los contratos de trabajo de duración determinada y de las plazas que entretanto quedan vacantes, depende, según ha afirmado acertadamente la Comisión, de circunstancias aleatorias e imprevisibles.

108

De ello resulta que una normativa nacional como la controvertida en los litigios principales, aunque limite formalmente la utilización de contratos de trabajo de duración determinada a la realización de sustituciones anuales para plazas vacantes en las escuelas de titularidad estatal únicamente por un período de tiempo determinado hasta la conclusión de los procesos selectivos, no garantiza que la aplicación concreta de esta razón objetiva, teniendo en cuenta las particularidades de la actividad de que se trata y los requisitos para su ejercicio, sea conforme con las exigencias del [Acuerdo marco \(LCEur 1999, 1692\)](#).

109

En efecto, a falta de una fecha concreta para la organización y la conclusión de los procesos selectivos que pongan fin a la sustitución y, por lo tanto, de un límite real en cuanto al número de sustituciones anuales efectuado por un mismo trabajador para cubrir la misma plaza vacante, tal normativa, en infracción de la cláusula 5, punto 1, letra a), del [Acuerdo marco \(LCEur 1999, 1692\)](#), permite la renovación de contratos de trabajo de duración determinada para atender necesidades que en realidad no tienen carácter temporal, sino muy al contrario permanente y duradero, en razón del déficit estructural de puestos de personal titular en el Estado miembro afectado. Tal constatación resulta corroborada no sólo por la situación de los demandantes en los litigios principales, según se ha descrito en los apartados 23 y 37 de la presente sentencia, sino también, de modo más general, por los datos facilitados al Tribunal de Justicia durante los presentes procedimientos. Así pues, resulta que, dependiendo de los años y de las fuentes de información, aproximadamente un 30 %, o incluso un 61 %, según el Tribunale di Napoli, del personal administrativo y de servicios de las escuelas de titularidad estatal se contrata a través de contratos de trabajo de duración determinada y que, entre 2006 y 2011, el personal docente de estas escuelas vinculado por tales contratos representaba entre el 13 % y el 18 % de todo el personal docente de dichas escuelas.

110

A este respecto, es necesario recordar que, aunque las consideraciones de índole presupuestaria puedan ser el motivo de las opciones de política social de un Estado miembro e influir sobre la naturaleza o el alcance de las medidas que éste desea adoptar, no pueden justificar un objetivo perseguido por esta política y, por lo tanto, no justifican la falta de medidas de prevención de la



utilización abusiva de sucesivos contratos de trabajo de duración determinada en el sentido de la cláusula 5, punto 1, del [Acuerdo marco \(LCEur 1999, 1692\)](#) (véase, por analogía, la [sentencia Thiele Meneses \[TJCE 2013, 372\]](#) , C-220/12, EU:C:2013:683, apartado 43 y jurisprudencia citada).

111

En cualquier caso, es necesario observar que, según se desprende del apartado 89 de la presente sentencia, una normativa nacional como la controvertida en los litigios principales no reserva la obtención de las plazas en las escuelas públicas al personal que haya superado un proceso selectivo, por cuanto, en el marco del denominado régimen de «doble vía», también permite titularizar a profesores que únicamente hayan seguido un curso de habilitación. En estas circunstancias, según alegó la Comisión en la vista, no es en modo alguno evidente, lo que corresponde no obstante comprobar a los órganos jurisdiccionales remitentes, que pueda considerarse objetivamente justificada, con respecto a la cláusula 5, punto 1, letra a), del Acuerdo marco, la utilización sucesiva, en este caso, de contratos de trabajo de duración determinada para cubrir plazas vacantes en dichas escuelas por el motivo de que se está a la espera de la conclusión de un proceso selectivo.

112

A este respecto, al igual que lo hace la Comisión, hay que subrayar que, para llevar a cabo la aplicación de la cláusula 5, punto 1, del [Acuerdo marco \(LCEur 1999, 1692\)](#) , un Estado miembro puede legítimamente optar por no adoptar la medida contemplada en el punto 1, letra a), de dicha cláusula. Por el contrario, puede preferir adoptar una de las medidas o las dos medidas contempladas en el apartado 1, letras b) y c), de la mencionada cláusula, que se refieren, respectivamente, a la duración máxima total de los sucesivos contratos de trabajo o relaciones laborales de duración determinada y al número de renovaciones de éstos, y ello siempre que, con independencia de cuál sea la medida elegida, se garantice la prevención efectiva de los abusos como consecuencia de la utilización de contratos de trabajo de duración determinada (véase, en este sentido, la [sentencia Fiamingo y otros \[TJCE 2014, 236\]](#) , EU:C:2014:2044, apartado 61).

113

Por lo tanto, procede estimar que de los datos facilitados al Tribunal de Justicia en el marco de los presentes asuntos se desprende que una normativa nacional como la controvertida en los litigios principales, sin perjuicio de las comprobaciones que deberán efectuar los órganos jurisdiccionales remitentes, no parece comportar ninguna medida de prevención de la utilización abusiva de sucesivos contratos de trabajo de duración determinada en el sentido de la cláusula 5, punto 1, del Acuerdo marco, contrariamente a las exigencias recordadas en los apartados 74 y 76 de la presente sentencia.

**– Sobre la existencia de medidas de sanción de la utilización abusiva de sucesivos contratos de trabajo de duración determinada**

114

Por lo que se refiere a la existencia de medidas de sanción de la utilización abusiva de sucesivos contratos de trabajo de duración determinada, es preciso señalar, en primer término, que de las resoluciones de remisión se desprende que, según indica expresamente la Corte costituzionale en su segunda cuestión prejudicial en el asunto C-418/13, la normativa nacional controvertida en los litigios principales excluye todo derecho a la indemnización del perjuicio causado por la utilización abusiva de sucesivos contratos de trabajo de duración determinada en el sector de la enseñanza. En particular, consta que el régimen previsto en el artículo 36, apartado 5, del Decreto Legislativo nº 165/2001 en el caso de utilización abusiva de contratos de trabajo de duración determinada en el sector público no puede conferir tal derecho en los litigios principales.

115

Además, según resulta de los apartados 28 y 84 de la presente sentencia, no se discute que la

normativa nacional controvertida en los litigios principales no permite tampoco la transformación de los sucesivos contratos de trabajo de duración determinada en contratos de trabajo o relaciones laborales por tiempo indefinido, dado que las escuelas de titularidad estatal están excluidas del ámbito de aplicación del artículo 5, apartado 4 *bis*, del Decreto Legislativo nº 368/2001.

116

De ello resulta que, según se desprende de las resoluciones de remisión y de las observaciones del Gobierno italiano, la única posibilidad para un trabajador que haya realizado sustituciones en virtud del artículo 4 de la ley nº 124/1999 en una escuela de titularidad estatal de obtener la transformación de sus sucesivos contratos de trabajo de duración determinada en un contrato o una relación de trabajo por tiempo indefinido reside en la titularización a través de la progresión en la lista de aptitud.

117

Sin embargo, dado que tal posibilidad es aleatoria, según resulta de los apartados 105 a 107 de la presente sentencia, no puede tener la consideración de sanción con un carácter lo suficientemente efectivo y disuasorio para garantizar la plena eficacia de las normas adoptadas para la aplicación del Acuerdo marco.

118

Aunque sea cierto que, al aplicar la cláusula 5, punto 1, del [Acuerdo marco \(LCEur 1999, 1692\)](#), un Estado miembro tiene la facultad de tomar en consideración las necesidades de un sector específico como el de la enseñanza, según se ha señalado en los apartados 70 y 95 de la presente sentencia, esta facultad no puede entenderse como una dispensa de la obligación de establecer una medida adecuada para sancionar debidamente la utilización abusiva de sucesivos contratos de trabajo de duración determinada.

119

Procede por tanto estimar que de los datos facilitados al Tribunal de Justicia en el marco de los presentes asuntos se desprende que una normativa nacional como la controvertida en los litigios principales, sin perjuicio de las comprobaciones que deberán efectuar los órganos jurisdiccionales remitentes, no parece conforme con las exigencias que se derivan de la jurisprudencia recordada en los apartados 77 a 80 de la presente sentencia.

120

Por consiguiente, procede responder a los órganos jurisdiccionales remitentes que la cláusula 5, punto 1, del Acuerdo marco debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional, como la controvertida en los litigios principales, que autoriza, a la espera de que concluyan los procesos selectivos para la contratación de personal titular de las escuelas de titularidad estatal, la renovación de contratos de trabajo de duración determinada para cubrir plazas vacantes de docentes y de personal administrativo y de servicios, sin indicar plazos concretos para la conclusión de estos procesos selectivos y excluyendo toda posibilidad para estos docentes y para dicho personal de obtener la indemnización del perjuicio causado, en su caso, por tal renovación. En efecto, sin perjuicio de las comprobaciones que deberán efectuar los órganos jurisdiccionales remitentes, parece que, por una parte, no permite deducir criterios objetivos y transparentes para verificar si la renovación de dichos contratos responde efectivamente a una necesidad auténtica, si permite alcanzar el objetivo perseguido y si resulta indispensable al efecto y, por otra parte, no prevé ninguna otra medida dirigida a prevenir y sancionar la utilización abusiva de sucesivos contratos de trabajo de duración determinada.

121

En estas circunstancias, no procede responder a las restantes cuestiones prejudiciales planteadas por el Tribunale di Napoli en los asuntos C-22/13, C-61/13 y C-62/13.

## Costas

122

Dado que el procedimiento tiene, para las partes de los litigios principales, el carácter de un incidente promovido ante los órganos jurisdiccionales remitentes, corresponde a éstos 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 Tercera) declara:

La cláusula 5, punto 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, de 28 de junio de 1999 \(LCEur 1999, 1692\)](#), 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 se opone a una normativa nacional, como la controvertida en los litigios principales, que autoriza, a la espera de que concluyan los procesos selectivos para la contratación de personal titular de las escuelas de titularidad estatal, la renovación de contratos de trabajo de duración determinada para cubrir plazas vacantes de docentes y de personal administrativo y de servicios, sin indicar plazos concretos para la conclusión de estos procesos selectivos y excluyendo toda posibilidad para estos docentes y para dicho personal de obtener la indemnización del perjuicio sufrido, en su caso, como consecuencia de tal renovación. En efecto, sin perjuicio de las comprobaciones que deberán efectuar los órganos jurisdiccionales remitentes, parece que, por una parte, no permite deducir criterios objetivos y transparentes para verificar si la renovación de dichos contratos responde efectivamente a una necesidad auténtica, si permite alcanzar el objetivo perseguido y si resulta indispensable al efecto y, por otra parte, no prevé ninguna otra medida dirigida a prevenir y sancionar la utilización abusiva de sucesivos contratos de trabajo de duración determinada.

Firmas