

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. MACIEJ SZPUNAR
presentadas el 17 de octubre de 2019 ([1](#))

Asunto C-177/18

Almudena Baldonado Martín
contra
Ayuntamiento de Madrid

(Petición de decisión prejudicial planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 14 de Madrid)

«Procedimiento prejudicial — Directiva 1999/70/CE — Acuerdo Marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el Trabajo de Duración Determinada — Cláusula 4, apartado 1 — Principio de no discriminación — Justificación — Indemnización en caso de extinción de los contratos del personal laboral fijo por una causa objetiva — Inexistencia de indemnización por el cese de un funcionario interino»

I. Introducción

1. En el presente asunto, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 14 de Madrid solicita al Tribunal de Justicia que se pronuncie con carácter prejudicial, en particular, sobre la interpretación de las cláusulas 4 y 5 del Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada, celebrado el 18 de marzo de 1999 (en lo sucesivo, «Acuerdo Marco»), anexo a la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo Marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el Trabajo de Duración Determinada. ([2](#))

2. Las cuestiones prejudiciales se han planteado en el contexto de un litigio entre la Sra. Almudena Baldonado Martín y el Ayuntamiento de Madrid relativo al abono de una indemnización tras la finalización de su relación de servicio.

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

3. El considerando 14 de la Directiva 1999/70 es del siguiente tenor:

«Las partes contratantes expresaron el deseo de celebrar un Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada que establezca los principios generales y las condiciones mínimas para los contratos de trabajo de duración determinada y las relaciones laborales de este tipo; han manifestado su deseo de mejorar la calidad del trabajo de duración determinada garantizando la aplicación del principio de no discriminación, y su voluntad de establecer un marco para impedir los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos de trabajo de duración determinada o de relaciones laborales de este tipo».

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

5. El artículo 2, párrafo primero, de esta Directiva dispone:

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

6. El párrafo segundo del preámbulo del Acuerdo Marco expone:

«Las partes de este Acuerdo reconocen que los contratos de duración indefinida son, y seguirán siendo, la forma más común de relación laboral entre empresarios y trabajadores. También reconocen que los contratos de trabajo de duración determinada responden, en ciertas circunstancias, a las necesidades de los empresarios y de los trabajadores.»

7. El párrafo tercero de dicho preámbulo precisa:

«El [Acuerdo Marco] establece los principios generales y los requisitos mínimos relativos al trabajo de duración determinada, reconociendo que su aplicación detallada debe tener en cuenta la realidad de las situaciones nacionales, sectoriales y estacionales específicas. Ilustra la voluntad de los interlocutores sociales de establecer un marco general para garantizar la igualdad de trato a los trabajadores con un contrato de duración determinada, protegiéndolos contra la discriminación, y con el fin de utilizar contratos laborales de duración determinada sobre una base aceptable para los empresarios y los trabajadores.»

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

9. La cláusula 3 del Acuerdo Marco, titulada «Definiciones», establece:

«A efectos del presente Acuerdo, se entenderá por:

1. “trabajador con contrato de duración determinada”: el trabajador con un contrato de trabajo o una relación laboral concertados directamente entre un empresario y un trabajador, en los que el final del contrato de trabajo o de la relación laboral viene determinado por condiciones objetivas tales como una fecha concreta, la realización de una obra o servicio determinado o la producción de un hecho o acontecimiento determinado;
2. “trabajador con contrato de duración indefinida comparable”: un trabajador con un contrato o relación laboral de duración indefinid[a], en el mismo centro de trabajo, que

realice un trabajo u ocupación idéntico o similar, teniendo en cuenta su cualificación y las tareas que desempeña. [...]»

10. La cláusula 4 del Acuerdo Marco, titulada «Principio de no discriminación», establece en su apartado 1:

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

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

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

- a) razones objetivas que justifiquen la renovación de tales contratos o relaciones laborales;
- b) la duración máxima total de los sucesivos contratos o relaciones de duración determinada;
- c) el número de renovaciones de tales contratos o relaciones laborales.

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

- a) se considerarán “sucesivos”;
- b) se considerarán celebrados por tiempo indefinido.»

B. Derecho español

12. La disposición adicional primera del Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de Administración Local, (3) dispone lo siguiente:

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

[...]

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

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

13. El artículo 8 de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, cuyo texto refundido fue aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (en lo sucesivo, «EBEP»), (4) establece:

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

2. Los empleados públicos se clasifican en:

- a) Funcionarios de carrera.
- b) Funcionarios interinos.
- c) Personal laboral, ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal.
- d) Personal eventual.»

14. El artículo 10 del EBEP dispone:

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

- a) La existencia de plazas vacantes cuando no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera.
- b) La sustitución transitoria de los titulares.
- c) La ejecución de programas de carácter temporal, que no podrán tener una duración superior a tres años, ampliable hasta doce meses más por las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto.
- d) El exceso o acumulación de tareas por plazo máximo de seis meses, dentro de un período de doce meses.

[...]

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

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

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

[...]]»

15. El artículo 63 del EBEP tiene el siguiente tenor:

«Son causas de pérdida de la condición de funcionario de carrera:

- a) La renuncia a la condición de funcionario.
- b) La pérdida de la nacionalidad.
- c) La jubilación total del funcionario.
- d) La sanción disciplinaria de separación del servicio que tuviere carácter firme.
- e) La pena principal o accesoria de inhabilitación absoluta o especial para cargo público que tuviere carácter firme.»

16. El artículo 70, apartado 1, del EBEP dispone lo siguiente:

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

17. Con arreglo al apartado 1 de la disposición transitoria cuarta del EBEP, las administraciones públicas podrán efectuar convocatorias de consolidación de empleo a puestos o plazas de carácter estructural correspondientes a sus distintos cuerpos, escalas o categorías, que estén dotados presupuestariamente y se encuentren desempeñados interina o temporalmente con anterioridad a 1 de enero de 2005.

18. El artículo 49 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, (5) en la redacción vigente en el momento de los hechos objeto del litigio principal (en lo sucesivo, «Estatuto de los Trabajadores»), disponía:

«1. El contrato de trabajo se extinguirá:

[...]

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

[...]

l) Por causas objetivas legalmente procedentes.

[...]»

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

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

21. El artículo 56, apartado 1, del Estatuto de los Trabajadores establece que, cuando el despido sea declarado improcedente, el empresario, en el plazo de cinco días desde la notificación de la sentencia, podrá optar entre la readmisión del trabajador o el abono de una indemnización equivalente a treinta y tres días de salario por año de servicio, prorrateándose por meses los períodos de tiempo inferiores a un año, hasta un máximo de veinticuatro mensualidades. La opción por la indemnización determinará la extinción del contrato de trabajo, que se entenderá producida en la fecha del cese efectivo en el trabajo.

III. Antecedentes de hecho del litigio principal, cuestiones prejudiciales y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

22. El 24 de noviembre de 2005, el Ayuntamiento de Madrid nombró a la Sra. Baldonado Martín funcionaria interina con la categoría de oficial de jardinería en el Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad.

23. El acto de nombramiento especificaba que se había nombrado a la Sra. Baldonado Martín para cubrir una plaza vacante hasta que fuera cubierta por un funcionario de carrera y que dicha plaza se amortizaría cuando se extinguiera el derecho a la reserva del puesto de trabajo del funcionario de carrera sustituido o cuando la Administración considerara que hubieran dejado de existir las razones de urgencia que motivaron la cobertura interina.

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

25. El 20 de febrero de 2017, la Sra. Baldonado Martín solicitó al Ayuntamiento de Madrid el abono de una indemnización por cese equivalente a veinte días de salario por año de servicio. Su solicitud se basaba en las cláusulas 4 y 5 del Acuerdo Marco, en los artículos 20 y 21, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») y en el artículo 4 TUE, apartado 3.

26. Por resolución de 25 de abril de 2017, el director general de Recursos Humanos de la Gerencia de la Ciudad del Ayuntamiento de Madrid desestimó esta solicitud por considerar

que la plaza que ocupaba la Sra. Baldonado Martín se encontraba vacante, siendo su cobertura de urgente e inaplazable necesidad; señaló que el cese se producía al ser provisto su puesto por un funcionario de carrera y que no existía discriminación alguna con respecto a los funcionarios de carrera, ya que estos en ningún caso reciben indemnización por la extinción de su relación funcional, de conformidad con la aplicación de su régimen jurídico.

27. La Sra. Baldonado Martín presentó demanda contra dicha resolución ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 14 de Madrid.

28. El juzgado remitente señala que, durante el período en que la Sra. Baldonado Martín prestó servicios en el Ayuntamiento de Madrid, desempeñó sus funciones en el mismo puesto de trabajo, de forma constante y continuada, siendo estas funciones idénticas a las realizadas por los funcionarios de carrera pertenecientes a la categoría de oficial de jardinería. El juzgado remitente precisa que el Ayuntamiento de Madrid no aportó prueba de que, durante dicho período, se organizara una convocatoria para la provisión de puestos de trabajo o se aprobara una oferta pública de empleo. Añade que desconoce si la plaza que ocupaba la interesada fue cubierta por medio de promoción interna, concurso, oposición u otro proceso de selección. Por otra parte, considera que el Ayuntamiento de Madrid no acreditó la inaplazable necesidad de nombrar a la Sra. Baldonado Martín en esa plaza. Del mismo modo, se desconoce la razón por la que la plaza estaba vacante.

29. Por lo que respecta a la interpretación del Derecho de la Unión sobre la que el Tribunal de Justicia debe pronunciarse, el juzgado remitente señala, en primer lugar, que el Derecho español no reconoce el derecho de los funcionarios de carrera a percibir, al extinguirse su relación de servicio, una indemnización como la que reclama la Sra. Baldonado Martín. Sostiene que de ello se deduce que la situación controvertida en el litigio principal no constituye una discriminación prohibida por la cláusula 4 del Acuerdo Marco y, por consiguiente, no está incluida en el ámbito de aplicación de dicha cláusula. Del mismo modo, el juzgado remitente considera que de los apartados 63 a 67 de la sentencia Pérez López (6) se desprende que la comparación entre, por una parte, los funcionarios interinos y, por otra, el personal laboral temporal, cuya relación de servicio con la Administración se rige por el Estatuto de los Trabajadores, tampoco está incluida en el ámbito de aplicación de esta cláusula, puesto que se trata de dos categorías de empleados públicos con relación de servicio temporal.

30. No obstante, el juzgado remitente observa, en segundo lugar, que el Acuerdo Marco tiene por objeto aplicar el principio de no discriminación a los trabajadores con contrato de duración determinada, que en las administraciones públicas españolas la plaza de jardinero puede ser ocupada tanto por funcionarios como por personal laboral y que la elección del régimen jurídico —funcionarial o laboral— de dicha plaza depende exclusivamente de la voluntad del empleador, que la mera naturaleza temporal de la relación de servicio no excluye el derecho a la indemnización de que se trata, que el Ayuntamiento de Madrid no invoca ninguna razón objetiva que pueda justificar una diferencia de trato y que de la sentencia DI (7) se desprende, en particular, que el principio de no discriminación, como principio general del Derecho de la Unión, es de aplicación vertical directa. El mencionado juzgado se pregunta si, en tales circunstancias, es posible reconocer a la Sra. Baldonado Martín el derecho a la indemnización reclamada, por analogía con el personal laboral temporal o por aplicación vertical directa del Derecho primario de la Unión.

31. En tercer lugar, el juzgado remitente señala que la Sra. Baldonado Martín desempeñó sus tareas como funcionaria interina durante más de siete años. De este modo, en su opinión, el Ayuntamiento de Madrid desnaturalizó la condición de funcionario interino al no

utilizarla para cubrir necesidades temporales o transitorias, sino permanentes. De este modo, privó a la interesada de derechos reconocidos a los funcionarios de carrera, en particular del derecho a percibir trienios y el complemento de carrera profesional, y de los conferidos al personal laboral, a saber, el derecho a una indemnización. El Ayuntamiento de Madrid también incumplió las garantías para evitar la perpetuación de las relaciones de servicio temporales y el abuso de dichas relaciones, previstas en los artículos 10 y 70 del EBEP, así como el requisito de que las plazas ocupadas por funcionarios interinos se incluyan necesariamente en la primera convocatoria de provisión de puestos de trabajo, contenido en la disposición adicional primera del Real Decreto 896/1991.

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

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

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

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

36. En estas circunstancias, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 14 de Madrid, mediante auto de 16 de febrero de 2018, recibido en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 7 de marzo de 2018, decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿Es correcta la interpretación que se hace de la cláusula 4.ª del Acuerdo Marco, al entender que una situación como la que se describe, en la que el funcionario interino realiza el mismo trabajo que el funcionario de carrera (funcionario de carrera que no goza de derecho de indemnización porque la situación de la que traería causa no existe en su régimen jurídico), no es encuadrable en la situación que en la misma se describe?
- 2) ¿Es conforme con el Acuerdo Marco anexo a la Directiva [1999/70] la interpretación que se hace para así conseguir sus objetivos, al tratarse el derecho a la igualdad de

trato y la prohibición de discriminación de un principio general de la UE concretado en una Directiva (arts. 20 y 21 CDFUE), artículo 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y considerarse derechos sociales fundamentales, artículo 151 y 153 del TFUE que el derecho a la indemnización del funcionario interino puede alcanzarse, ya sea desde la comparación [con el] trabajador laboral temporal, ya que su condición (funcionarial o laboral) solo depende del empleador público o bien mediante la aplicación directa vertical predicable [del] Derecho originario Europeo?

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

37. Han presentado observaciones escritas la Sra. Baldonado Martín, el INSS, el Gobierno español y la Comisión Europea. Estas mismas partes intervinieron en la vista oral celebrada el 22 de febrero de 2019.

IV. Análisis

A. *Sobre la admisibilidad de la tercera cuestión prejudicial*

38. Mediante su tercera cuestión prejudicial, el juzgado remitente solicita al Tribunal de Justicia que aclare si la cláusula 5 del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que, en una situación como la del litigio principal, la concesión de una indemnización como sanción adecuada, proporcional, efectiva y disuasoria, equiparable a la que se abona en caso de despido improcedente, constituye una medida destinada a prevenir y, en su caso, sancionar el recurso abusivo a la contratación temporal.

39. El Gobierno español cuestiona la admisibilidad de esta cuestión debido a que el nombramiento de duración determinada controvertido en el litigio principal no está incluido en el ámbito de aplicación de la cláusula 5 del Acuerdo Marco.

40. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las cuestiones sobre la interpretación del Derecho de la Unión planteadas por el juez nacional en el marco fáctico y normativo definido bajo su responsabilidad y cuya exactitud no corresponde verificar al Tribunal de Justicia disfrutan de una presunción de pertinencia. La negativa del Tribunal de Justicia a pronunciarse sobre una petición de decisión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional solo es posible, en particular, cuando el problema sea de naturaleza hipotética. (8)

41. En el caso de autos, creo que esta cuestión se refiere a un problema hipotético. Por lo tanto, procede excluir la presunción de pertinencia. En efecto, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que un primer o único contrato de trabajo de duración determinada no está incluido en el ámbito de aplicación de la cláusula 5, apartado 1, del Acuerdo Marco, que se refiere únicamente a la prevención de los abusos como consecuencia de la utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada. (9)

42. Es cierto que se desprende de la cláusula 5, apartado 2, letra a), del Acuerdo Marco que corresponde a los Estados miembros determinar en qué condiciones los contratos o

relaciones laborales de duración determinada se considerarán «sucesivos». (10) No obstante, en el auto de remisión no se indica en ningún momento que la Sra. Baldonado Martín hubiera prestado servicios para el Ayuntamiento de Madrid mediante sucesivos nombramientos de duración determinada ni que en Derecho español el nombramiento controvertido en el litigio principal se englobe en el concepto de «sucesivos contratos de trabajo de duración determinada».

43. En cambio, es preciso señalar que el auto de remisión indica que la Sra. Baldonado Martín prestó servicios en el Ayuntamiento de Madrid como funcionaria interina durante más de siete años, concretamente durante el período comprendido entre el 24 de noviembre de 2005 y el 15 de abril de 2013, y que, durante su relación de servicio, «desempeñó sus funciones en el mismo puesto de trabajo, de forma constante y continuada». Además, en la vista se confirmó que la demandante en el litigio principal solo fue nombrada una vez por su empleador.

44. Por lo tanto, considero que la tercera cuestión prejudicial es inadmisibile.

B. Sobre el fondo

1. Sobre la primera cuestión prejudicial

a) Sobre el tenor de la primera cuestión planteada al Tribunal de Justicia

45. Mediante su primera cuestión prejudicial, el juzgado remitente solicita, en esencia, que se dilucide si la cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que una situación en la que un funcionario interino desempeña las mismas funciones que un funcionario de carrera y en la que ninguno de los dos tiene derecho a indemnización, el primero por cese y el segundo por extinción de la relación de servicio, no está incluida en su ámbito de aplicación debido a la falta de comparabilidad de los trabajadores.

46. Por las razones que expondré a continuación, estimo que es necesario reformular los términos de la cuestión prejudicial a los efectos de permitir al Tribunal de Justicia ofrecer una respuesta útil.

47. En primer lugar, aunque el juzgado remitente parece preguntar al Tribunal de Justicia si la cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo Marco puede aplicarse a una situación como la controvertida en el litigio principal, de la lectura del auto de remisión resulta que, en realidad, el juzgado remitente pretende que se determine si tal situación constituye una discriminación prohibida por dicha cláusula.

48. En principio, esta cuestión puede entenderse en el sentido de que tiene por objeto determinar si la cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que no prevé el abono de indemnización alguna ni por el cese de los funcionarios interinos ni por la extinción de la relación de servicio de los funcionarios de carrera, cuya relación de servicio es por tiempo indefinido.

49. Sin embargo, del auto de remisión y de la información contenida en los autos de que dispone el Tribunal de Justicia se desprende que dicha reformulación no es pertinente. En efecto, el juzgado remitente indicó, por una parte, que «el puesto de trabajo de jardinero, que es al que se refiere el supuesto objeto de recurso, puede ser desempeñado con normalidad en nuestras Administraciones Públicas tanto por personal funcionario como por *personal laboral*», (11) precisando que «la elección de un régimen funcional o laboral solo depende de la voluntad del empleador público». Por otra parte, dicho juzgado ha señalado

que «el empleador público es el que elige la forma de contratación, en el supuesto presente la labor a desempeñar tanto lo puede ser mediante contratación laboral o administrativa». A este respecto, precisó que «[el empleador público] lleva a cabo contratación como funcionario interino, privando así a dichos trabajadores de derechos reconocidos a un funcionario de carrera (trienios, complemento de carrera profesional, ...) y negándole[s] por el tipo de contratación los derechos derivados de la *contratación pública sometida a derecho laboral* (indemnización)». (12)

50. De estos elementos se desprende, como señaló la Comisión en sus observaciones escritas, que el juzgado remitente confirma la existencia de personal laboral que ejerce las funciones de oficial de jardinería en el Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad, sin precisar no obstante si sus contratos son de duración determinada o por tiempo indefinido. Asimismo, la Sra. Baldonado Martín manifestó en sus observaciones escritas que «existe un *trabajador fijo comparable* en cuanto a funciones y categoría en el Ayuntamiento de Madrid». (13)

51. En este contexto, de conformidad con el artículo 62, apartado 2, de su Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Justicia formuló una pregunta a las partes para que las respondieran en la vista con el fin de determinar si en el Ayuntamiento de Madrid existe un trabajador fijo comparable, en el sentido de la cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo Marco.

52. En respuesta a la pregunta del Tribunal de Justicia, la Sra. Baldonado Martín y el Ayuntamiento de Madrid indicaron en la vista que actualmente existe en el Ayuntamiento de Madrid un *contratado laboral fijo* en la misma categoría que presta servicios en calidad de oficial de jardinería en el Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad y que este puesto es equivalente al de funcionario interino que ocupaba la Sra. Baldonado Martín. De sus respuestas orales resulta claramente que las condiciones de empleo y las funciones desempeñadas por la Sra. Baldonado Martín como funcionaria interina y las condiciones de empleo y las funciones desempeñadas por la persona que ocupa el puesto equivalente en condición de contratado laboral fijo son *idénticas*. Además, la Sra. Baldonado Martín y el Ayuntamiento de Madrid indicaron igualmente que esta plaza de *personal laboral fijo* en el Ayuntamiento de Madrid ha sido ocupada por la misma persona desde el 12 de noviembre de 1991. A este respecto, también se confirmó en la vista que, con arreglo a la normativa española, dicha plaza de personal laboral fijo *no es una plaza de funcionario*.

53. Por lo tanto, en el presente asunto consta que existe un trabajador que presta servicios como *personal laboral fijo comparable*.

54. En consecuencia, para que el Tribunal de Justicia pueda dar una respuesta útil, considero que la primera cuestión prejudicial planteada por el juzgado remitente debe reformularse de modo que, mediante la mencionada cuestión, dicho juzgado pregunta al Tribunal de Justicia, en esencia, si la cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que no prevé el abono de indemnización alguna a los trabajadores que prestan servicios mediante nombramientos de duración determinada para cubrir una plaza vacante hasta que se provea con un funcionario de carrera al vencer el término por el que se hayan realizado, como el nombramiento de funcionaria interina controvertido en el asunto principal, mientras que se concede una indemnización a los trabajadores que prestan servicios como personal laboral fijo debido a la extinción de su contrato de trabajo por concurrir una causa objetiva.

55. Para responder a esta cuestión me parece pertinente antes de nada analizar brevemente la aplicabilidad de la Directiva 1999/70 y del Acuerdo Marco a la situación de la Sra. Baldonado Martín; a continuación, verificar si la diferencia de trato que esta alega se

ajusta al concepto de «condiciones de trabajo» en el sentido de la cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo Marco y, por último, examinar si se ha tratado a la Sra. Baldonado Martín de manera menos favorable que a un trabajador fijo comparable. En el supuesto de que exista un trato desigual de situaciones comparables, estudiaré si existen razones objetivas que puedan justificar dicho trato.

b) *Sobre la aplicabilidad del Acuerdo Marco*

56. Resulta útil empezar recordando que el ámbito de aplicación del Acuerdo Marco está claramente definido en su cláusula 2, apartado 1, según la cual este 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». A este respecto, de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que la Directiva 1999/70 y el Acuerdo Marco se aplican a «todos los trabajadores cuyas prestaciones sean retribuidas en el ámbito de una relación laboral de duración determinada que los vincule a su empresario». (14)

57. Además, el Tribunal de Justicia ha recordado que la definición a efectos del Acuerdo Marco del concepto de «trabajador con contrato de duración determinada», formulada en la cláusula 3, apartado 1, de dicho Acuerdo, engloba a todos los trabajadores, «sin establecer diferencias en función del carácter público o privado del empleador para el que trabajan». (15)

58. En el presente asunto, del auto de remisión se deduce que el nombramiento de la Sra. Baldonado Martín como funcionaria interina por el Ayuntamiento de Madrid preveía que esta ocuparía la mencionada plaza «hasta que [fuera] cubierta por un funcionario de carrera». Por consiguiente, debe considerarse que una trabajadora, como la demandante en el litigio principal, que prestó servicios en el Ayuntamiento de Madrid durante un período determinado, en calidad de funcionaria interina, para ocupar temporalmente una plaza hasta que fuera provista por un funcionario de carrera, tiene la condición de «trabajador con contrato de duración determinada», en el sentido de la cláusula 3, apartado 1, del Acuerdo Marco, y, por lo tanto, está incluida en el ámbito de aplicación de este Acuerdo. (16)

59. En estas circunstancias, es necesario además determinar si la concesión, por parte del empresario, de una indemnización por cese equivalente a veinte días de salario por año de servicio, como la solicitada por la demandante en el asunto principal, está incluida en el concepto de «condiciones de trabajo», en el sentido de la cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo Marco.

c) *Sobre el concepto de «condiciones de trabajo» en el sentido de la cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo Marco*

60. A tenor de la cláusula 1, letra a), del Acuerdo Marco, uno de sus objetivos es «mejorar la calidad del trabajo de duración determinada garantizando el respeto al principio de no discriminación». De igual modo, el preámbulo de dicho Acuerdo precisa, en su párrafo tercero, que este «ilustra la voluntad de los interlocutores sociales de establecer un marco general para garantizar la igualdad de trato a los trabajadores con un contrato de duración determinada, protegiéndolos contra la discriminación». El considerando 14 de la Directiva 1999/70 indica al efecto que el objetivo del Acuerdo Marco consiste, en particular, en mejorar la calidad del trabajo de duración determinada estableciendo condiciones mínimas que garanticen la aplicación del principio de no discriminación. (17) La cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo Marco tiene por objeto aplicar dicho principio a los trabajadores con contrato de duración determinada con la finalidad de impedir que una relación laboral de esta naturaleza sea utilizada por un empleador para privar a dichos trabajadores de

derechos reconocidos a los trabajadores fijos. (18) Según reiterada jurisprudencia, habida cuenta de los objetivos que persigue el Acuerdo Marco, su cláusula 4 debe entenderse en el sentido de que expresa un principio de Derecho social de la Unión que no puede ser interpretado de manera restrictiva. (19)

61. A este respecto, me parece importante recordar que, en lo tocante a las diferencias de trato entre los trabajadores con contrato de duración determinada y los trabajadores fijos, la cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo Marco es una *expresión concreta* del principio general del Derecho de la Unión en materia de no discriminación, (20) que exige que no se traten de manera diferente situaciones comparables y que no se traten de manera idéntica situaciones diferentes, a no ser que dicho trato esté objetivamente justificado.

62. De este modo, la cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo Marco establece una prohibición, *por lo que respecta a las condiciones de trabajo*, de tratar a los trabajadores con un contrato de duración determinada de modo 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. A este respecto, he de recordar que el Tribunal de Justicia ya ha declarado que «esta disposición prohíbe de manera general y *en términos inequívocos* cualquier diferencia de trato no justificada objetivamente respecto a los trabajadores con contratos de duración determinada *por lo que se refiere a las condiciones de trabajo*». (21)

63. Es cierto que el Acuerdo Marco no define el concepto de «condiciones de trabajo» contenido en esta cláusula. No obstante, el Tribunal de Justicia ha declarado en numerosas ocasiones que el criterio decisivo para determinar si una medida nacional está incluida en el concepto de «condiciones de trabajo» en el sentido de la cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo Marco es precisamente *el del empleo*, es decir, la relación laboral entre un trabajador y su empresario. (22) En efecto, la expresión «condiciones de trabajo» designa los derechos y obligaciones que definen una relación laboral concreta, incluyendo tanto las condiciones en las que una persona ejerce un empleo como las relativas a la extinción de esta relación laboral. (23)

64. Según el Tribunal de Justicia, la indemnización que el empresario debe abonar a un trabajador debido a la inserción de una cláusula de terminación ilícita en su contrato de trabajo (24) o por la extinción de contratos de trabajo de duración determinada está incluida en el concepto de «condiciones de trabajo». (25) Sobre este particular, el Tribunal de Justicia ya ha precisado que una interpretación de la cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo Marco que excluyese los requisitos de finalización de un contrato de trabajo de duración determinada de la definición de este concepto equivaldría a reducir, en detrimento del objetivo de dicha disposición, el ámbito de aplicación de la protección concedida a los trabajadores con contrato de trabajo de duración determinada contra las discriminaciones. (26)

65. Por consiguiente, de manera análoga, en la medida en que la concesión de una indemnización, como la reclamada por la Sra. Baldonado Martín, que el empresario está obligado a abonar a un trabajador por la finalización de su contrato de trabajo se refiere a las condiciones en las que finaliza la relación laboral que lo vincula a su empleador, es decir, a las consecuencias jurídicas de la finalización de una relación laboral de este tipo, esta indemnización está sin duda alguna incluida en el concepto de «condiciones de trabajo», en el sentido de la cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo Marco.

66. Una vez sentado esto, queda por examinar la cuestión central del presente asunto: ¿ha recibido la Sra. Baldonado Martín un trato menos favorable que un trabajador fijo comparable?

d) Sobre la comparabilidad de las condiciones de trabajo de los trabajadores con contrato de duración determinada y de los trabajadores fijos de que se trata en el litigio principal

67. Según el Gobierno español, para determinar si existe o no discriminación por el hecho de que la Sra. Baldonado Martín no haya percibido una indemnización por cese, es necesario comparar su situación con la de un funcionario de carrera. Así pues, el citado Gobierno alega que, dado que la normativa española no reconoce el derecho de los funcionarios de carrera, cuando pierden la condición de funcionario, a recibir una indemnización como la solicitada por la Sra. Baldonado Martín, tal indemnización no puede constituir una discriminación en el sentido de la cláusula 4 del Acuerdo Marco.

68. Aun aceptando que, en el presente asunto, por un lado, existe un *contratado laboral fijo* que presta servicios como oficial de jardinería en el Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad (27) y, por otro, que su puesto es equivalente al puesto de funcionaria interina que ocupaba la Sra. Baldonado Martín, el Ayuntamiento de Madrid sostiene que la comparabilidad de las condiciones de trabajo debe examinarse entre trabajadores de la misma condición jurídica; ahora bien, el nombramiento como funcionaria interina de que se trata en el asunto principal se rige por el Derecho administrativo, mientras que los contratos del personal laboral fijo se rigen por el Derecho laboral. En la vista, el Gobierno español también sostuvo esa postura.

69. Estas alegaciones no pueden acogerse.

70. En efecto, en el caso de autos, a reserva de las comprobaciones posteriores que debe efectuar el juzgado remitente, de los puntos 50 a 54 de las presentes conclusiones resulta que en la vista se confirmó que en el Ayuntamiento de Madrid presta servicios un *contratado laboral fijo comparable*.

71. A este respecto, me parece útil recordar, antes de nada, que el principio general del Derecho de la Unión de no discriminación «se ha *aplicado y concretado* mediante el Acuerdo Marco únicamente en lo que respecta a las diferencias de trato entre trabajadores con contrato de duración determinada y trabajadores con contratos por tiempo indefinido que se encuentren en una situación comparable». (28) En cambio, las posibles diferencias de trato entre determinadas categorías de personal con contratos de duración determinada, como las que existen entre los funcionarios interinos y el personal laboral temporal, no están incluidas en el ámbito de aplicación del principio de no discriminación consagrado por el antedicho Acuerdo Marco. (29)

72. Así pues, cuando una situación específica está incluida en el ámbito de aplicación del Acuerdo Marco, debe examinarse si, a la luz del principio de no discriminación, *tal como se aplica y concreta en la cláusula 4, apartado 1, del mencionado Acuerdo Marco*, las condiciones de trabajo de los trabajadores con contrato de duración determinada son menos favorables que las de los trabajadores fijos comparables. Esta cláusula establece que la única diferencia de trato prohibida es aquella de la que son objeto los trabajadores con contrato de duración determinada en relación con los trabajadores fijos comparables *por el mero hecho de tener un contrato de trabajo de duración determinada*, y únicamente en lo que atañe a las *condiciones de trabajo*, a menos que se justifique un trato diferente por razones objetivas. (30)

73. Más concretamente, por lo que respecta a la comparabilidad entre las condiciones de trabajo de los funcionarios interinos y las del personal laboral fijo de que se trata en el litigio principal, es preciso partir de la definición del concepto de «*trabajador con contrato de duración indefinida comparable*» que se recoge en la cláusula 3, apartado 2, del Acuerdo Marco: «un trabajador con un contrato o relación laboral de duración indefinid[a], en el mismo centro de trabajo, que realice un trabajo u ocupación idéntico o similar, teniendo en cuenta su cualificación y las tareas que desempeña». Procede evaluar a la luz de esta definición si la Sra. Baldonado Martín y el contratado laboral fijo se encuentran en una situación comparable.

74. Según reiterada jurisprudencia, para apreciar si las personas de que se trata ejercen un trabajo idéntico o similar, en el sentido del Acuerdo Marco, debe comprobarse si, en virtud de las cláusulas 3, apartado 2, y 4, apartado 1, de este, habida cuenta de un conjunto de factores, como la naturaleza del trabajo, los requisitos de formación y las condiciones laborales, puede considerarse que estas personas se encuentran en una situación comparable. (31)

75. En el caso de autos, corresponde al juzgado remitente, único competente para apreciar los hechos, determinar si, durante el período en que prestó servicios para el Ayuntamiento de Madrid como funcionaria interina, la Sra. Baldonado Martín se encontraba en una situación comparable a la del personal laboral fijo contratado por ese Ayuntamiento durante el mismo período.

76. No obstante, de las respuestas de la Sra. Baldonado Martín y del Ayuntamiento de Madrid a la pregunta que el Tribunal de Justicia les formuló para que la respondieran en la vista se desprende claramente que las condiciones de trabajo de la Sra. Baldonado Martín como funcionaria interina durante el período comprendido entre el 24 de noviembre de 2005 y el 15 de abril de 2013 y las de la persona que ocupa desde el 12 de noviembre de 1991 el puesto equivalente en calidad de contratado laboral fijo son *idénticas*. Efectivamente, según el Ayuntamiento de Madrid, la Sra. Baldonado Martín y el contratado laboral fijo realizaban *la misma actividad*, a saber, labores de jardinería, dentro del Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad del Ayuntamiento de Madrid. (32) Por lo tanto, el único factor que puede diferenciar la situación de un jardinero funcionario interino de la de un jardinero personal laboral fijo es el carácter temporal de la relación de servicio entre el primero y su empleador, (33) dado que la circunstancia de que el régimen jurídico aplicable a estos dos tipos de relaciones de servicio sea diferente carece de incidencia en la interpretación de la cláusula 3, apartado 2, del Acuerdo Marco, en virtud de la cual los únicos criterios que deben tenerse en cuenta son los relativos a las condiciones de trabajo, es decir, las cualificaciones requeridas y la naturaleza de las funciones cuya responsabilidad asumen los trabajadores. (34)

77. Por consiguiente, sin perjuicio del examen definitivo que realice el juzgado remitente a la luz de todos los elementos pertinentes, considero que la situación de una trabajadora como la Sra. Baldonado Martín es comparable a la de un contratado laboral fijo empleado por el Ayuntamiento de Madrid para desempeñar las mismas funciones de jardinero.

78. En estas circunstancias, ha de concluirse que existe desigualdad de trato de situaciones comparables cuando a los empleados de la Administración Pública que tienen la condición de funcionarios interinos se les deniega una indemnización por cese, mientras que a quienes pertenecen al personal laboral fijo se les concede una indemnización por la extinción de su contrato.

79. Sin embargo, aún debe comprobarse si existen razones objetivas que puedan justificar esa desigualdad de trato.

e) Sobre las razones que pueden justificar la desigualdad de trato

80. La cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo Marco establece que una diferencia de trato entre los trabajadores con contrato de duración determinada y los trabajadores fijos comparables puede estar justificada por razones objetivas. El Tribunal de Justicia ha reconocido la existencia de dos: la primera está vinculada a la especial naturaleza de las tareas para cuya realización se celebran los contratos de duración determinada y en las características inherentes a estas y, la segunda, a la consecución de un objetivo legítimo de política social por parte de un Estado miembro. Según el Tribunal de Justicia, estas razones objetivas deben estar justificadas por la existencia de elementos precisos y concretos, que caractericen la *condición de trabajo* de que se trate, en el contexto específico en que se enmarque y con arreglo a criterios objetivos y transparentes, a fin de verificar si dicha desigualdad responde a una necesidad auténtica, si permite alcanzar el objetivo perseguido y si resulta indispensable al efecto. (35)

81. A este respecto, procede recordar que el concepto de «razones objetivas», en el sentido de la cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo Marco, debe entenderse en el sentido de que no permite justificar una diferencia de trato entre trabajadores con contrato de duración determinada y trabajadores fijos por el hecho de que tal diferencia esté prevista en la normativa nacional. (36)

82. Además, el recurso a la mera naturaleza temporal del nombramiento como funcionario interino no puede constituir una razón objetiva, en el sentido de la cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo Marco. (37) Según el Tribunal de Justicia, admitir que la mera naturaleza temporal de una relación laboral basta para justificar una diferencia de trato entre trabajadores con contrato de duración determinada y trabajadores fijos privaría de contenido a los objetivos de la Directiva 1999/70 y del Acuerdo Marco y, en lugar de mejorar la calidad del trabajo con contrato de duración determinada y promover la igualdad de trato buscada tanto por la Directiva 1999/70 como por el Acuerdo Marco, el recurso a tal criterio equivaldría a perpetuar el mantenimiento de una situación desfavorable para los trabajadores con contrato de duración determinada. (38)

83. En el caso de autos, tanto de los informes orales del Gobierno español como de los del Ayuntamiento de Madrid se deduce que la diferencia de trato relativa a la concesión de la indemnización controvertida en el litigio principal está justificada por la existencia de razones objetivas, a saber, que los funcionarios interinos, debido a su régimen jurídico, deben contar con que serán cesados, situación que la normativa española prevé que se produzca cuando finalice la causa que dio lugar a su nombramiento. (39) Esta situación se corresponde con la del litigio principal, en el que el cese se produjo debido a que la plaza vacante ocupada temporalmente por la Sra. Baldonado Martín fue cubierta por un funcionario de carrera. (40) En la vista, el Gobierno español también se refirió a las restricciones presupuestarias derivadas de la crisis económica para justificar la «flexibilidad y adaptabilidad» que caracteriza el recurso a nombramientos de duración determinada por parte de la Administración Pública.

84. Por lo que se refiere a las consideraciones presupuestarias formuladas por el Gobierno español, cabe recordar que, aunque pueden fundamentar las opciones de política social de un Estado miembro e influir en la naturaleza o el alcance de las medidas que desea adoptar, no constituyen en sí mismas un objetivo perseguido por dicha política y, por lo tanto, no pueden justificar una discriminación. (41)

85. En lo que atañe a las consideraciones relativas a la previsibilidad del cese de la Sra. Baldonado Martín, debe recordarse que de las recientes sentencias Montero Mateos, (42) Grupo Norte Facility (43) y de Diego Porras (44) resulta que el objeto específico de la indemnización por despido establecida en el artículo 53, apartado 1, letra b), del Estatuto de los Trabajadores, al igual que el contexto particular en el que se abona, constituyen una razón objetiva que justifica la diferencia de trato controvertida. (45)

86. En efecto, en dichas sentencias el Tribunal de Justicia declaró que se deduce de la definición del concepto de «trabajador con contrato de duración determinada» que figura en la cláusula 3, apartado 1, del Acuerdo Marco que un contrato de este tipo deja de producir efectos para el futuro cuando vence el término que se le ha asignado, pudiendo constituir dicho término «la finalización de una tarea determinada, una fecha precisa o el advenimiento de un acontecimiento concreto». Así, «las partes de un contrato de trabajo temporal conocen, desde el momento de su celebración, la fecha o el acontecimiento que determinan su término. Este término limita la duración de la relación laboral, sin que las partes deban manifestar su voluntad a este respecto tras la conclusión de dicho contrato». (46) En cambio, la extinción de un contrato de trabajo fijo por alguna de las causas recogidas en el artículo 52 del Estatuto de los Trabajadores, a iniciativa del empresario, «tiene lugar al producirse circunstancias que no estaban previstas en el momento de su celebración y que suponen un cambio radical en el desarrollo normal de la relación laboral». Apoyándose en las observaciones del Gobierno español en estos tres asuntos, el Tribunal de Justicia consideró que «el artículo 53, apartado 1, letra b), del Estatuto de los Trabajadores requiere que se abone a dicho trabajador despedido una indemnización equivalente a veinte días de salario por año de servicio precisamente a fin de compensar el carácter imprevisto de la ruptura de la relación de trabajo por una causa de esta índole y, por lo tanto, la frustración de las expectativas legítimas que el trabajador podría albergar, en la fecha en que se produce la ruptura, en lo que respecta a la estabilidad de dicha relación». (47)

87. El Tribunal de Justicia también ha precisado que, en este último supuesto, «el Derecho español no opera ninguna diferencia de trato entre trabajadores con contrato de duración determinada y trabajadores fijos comparables, ya que el artículo 53, apartado 1, letra b), del Estatuto de los Trabajadores establece el abono de una indemnización legal equivalente a veinte días de salario por año de servicio en favor del trabajador, con independencia de la duración determinada o indefinida de su contrato de trabajo». (48)

88. En el presente asunto, de modo análogo, una vez que el puesto que ocupaba como funcionaria interina la Sra. Baldonado Martín fue provisto mediante el nombramiento de un funcionario de carrera, esta fue cesada debido a la finalización de la causa que dio lugar a su nombramiento. De este modo, habida cuenta de la jurisprudencia recordada en los puntos 85 a 87, la diferencia de trato entre los funcionarios interinos, como la Sra. Baldonado Martín, y el personal laboral fijo me parece justificada.

89. Vistas las consideraciones anteriores, a mi juicio, la cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que no prevé el abono de indemnización alguna a los trabajadores empleados mediante nombramientos de duración determinada efectuados para cubrir una plaza vacante hasta que se provea con un funcionario de carrera al vencer el término por el que se hayan realizado, como el nombramiento de funcionaria interina controvertido en el asunto principal, mientras que se concede una indemnización a los trabajadores que prestan servicios como personal laboral fijo debido a la extinción de su contrato de trabajo por concurrir una causa objetiva.

2. Sobre la segunda cuestión prejudicial

90. El juzgado remitente pregunta, sustancialmente, por una parte, si el Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que exige garantizar la igualdad de trato, en lo que atañe a la indemnización por finalización de la relación de servicios, entre un funcionario interino, como la demandante en el litigio principal, y un contratado laboral temporal comparable. Por otra parte, el juzgado remitente pregunta si puede reconocerse a la Sra. Baldonado Martín el derecho a tal indemnización sobre la base de una «aplicación directa vertical» del Derecho originario de la Unión, en particular de los artículos 20 y 21 de la Carta y de los artículos 151 TFUE y 153 TFUE.

91. Esta cuestión se planteó en el supuesto de que se considerara que la situación de la Sra. Baldonado Martín no estaba incluida en el ámbito de aplicación de la cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo Marco. No obstante, dado que en el Ayuntamiento de Madrid existe un contratado laboral fijo comparable, quien, a diferencia de los funcionarios de carrera, percibe una indemnización por la extinción de su contrato por una razón objetiva, es evidente que la Sra. Baldonado Martín está incluida en el ámbito de aplicación de dicha cláusula. Por consiguiente, en la medida en que los derechos consagrados en los artículos 20 y 21 de la Carta han sido aplicados y concretados por la Directiva 1999/70 y el Acuerdo Marco, la situación controvertida en el litigio principal debe examinarse a la luz de estos.

92. En consecuencia, vista la respuesta que propongo a la primera cuestión prejudicial, no es necesario responder a la segunda.

V. Conclusión

93. A la luz de las consideraciones anteriores, propongo que el Tribunal de Justicia responda a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 14 de Madrid del siguiente modo:

«La cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada, celebrado el 18 de marzo de 1999, anexo a la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo Marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el Trabajo de Duración Determinada, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que no prevé el abono de indemnización alguna a los trabajadores empleados mediante nombramientos de duración determinada efectuados para cubrir una plaza vacante hasta que se provea con un funcionario de carrera al vencer el término por el que se hayan realizado, como el nombramiento de funcionaria interina controvertido en el asunto principal, mientras que se concede una indemnización a los trabajadores que prestan servicios como personal laboral fijo debido a la extinción de su contrato de trabajo por concurrir una causa objetiva.»

[1](#) Lengua original: francés.

[2](#) DO 1999, L 175, p. 43.

[3](#) BOE n.º 142, de 14 de junio de 1991, p. 19669.

[4](#) BOE n.º 261, de 31 de octubre de 2015, p. 103105.

[5](#) BOE n.º 75, de 29 de marzo de 1995, p. 9654.

[6](#) Sentencia de 14 de septiembre de 2016 (C-16/15, EU:C:2016:679).

[7](#) Sentencia de 19 de abril de 2016 (C-441/14, EU:C:2016:278).

[8](#) Véase la sentencia de 21 de noviembre de 2018, de Diego Porras (C-619/17, EU:C:2018:936), apartado 77 y jurisprudencia citada.

[9](#) Sentencias de 22 de noviembre de 2005, Mangold (C-144/04, EU:C:2005:709), apartados 41 a 43, y de 23 de abril de 2009, Angelidaki y otros (C-378/07 a C-380/07, EU:C:2009:250), apartado 90.

[10](#) Sentencia de 21 de noviembre de 2018, de Diego Porras (C-619/17, EU:C:2018:936), apartado 79 y jurisprudencia citada.

[11](#) El subrayado es mío.

[12](#) El subrayado es mío.

[13](#) El subrayado es mío.

[14](#) Sentencias de 13 de septiembre de 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509), apartado 28; de 8 de septiembre de 2011, Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557), apartado 40, y de 9 de julio de 2015, Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450), apartado 33; autos de 9 de febrero de 2017, Rodrigo Sanz (C-443/16, EU:C:2017:109), apartado 26, y de 19 de marzo de 2019, CCOO (C-293/18, no publicado, EU:C:2019:224), apartado 28.

[15](#) Sentencias de 4 de julio de 2006, Adeneler y otros (C-212/04, EU:C:2006:443), apartado 56; de 13 de marzo de 2014, Márquez Samohano (C-190/13, EU:C:2014:146), apartado 38; de 14 de septiembre de 2016, Pérez López (C-16/15, EU:C:2016:679), apartado 24, y de 25 de octubre de 2018, Sciotto (C-331/17, EU:C:2018:859), apartado 43.

[16](#) Sentencia de 26 de noviembre de 2014, Mascolo y otros (C-22/13, C-61/13 a C-63/13 y C-418/13, EU:C:2014:2401), apartado 67 y jurisprudencia citada.

[17](#) Véanse, a este respecto, las sentencias de 5 de junio de 2018, Grupo Norte Facility (C-574/16, EU:C:2018:390), apartado 36, y de 5 de junio de 2018, Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2018:393), apartado 39.

[18](#) Sentencias de 13 de septiembre de 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509), apartado 37; de 22 de diciembre de 2010, Gavieiro Gavieiro e Iglesias Torres (C-444/09 y C-456/09, EU:C:2010:819), apartado 48; de 20 de diciembre de 2017, Vega González (C-158/16,

EU:C:2017:1014), apartado 28, y de 21 de noviembre de 2018, de Diego Porras (C-619/17, EU:C:2018:936), apartado 55.

[19](#) Sentencias de 22 de diciembre de 2010, Gavieiro Gavieiro e Iglesias Torres (C-444/09 y C-456/09, EU:C:2010:819), apartado 49; de 13 de marzo de 2014, Nierodzik (C-38/13, EU:C:2014:152), apartado 24; de 5 de junio de 2018, Grupo Norte Facility (C-574/16, EU:C:2018:390), apartado 38, y de 5 de junio de 2018, Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2018:393), apartado 41. Véanse, en este sentido, las sentencias de 13 de septiembre de 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509), apartado 27, y de 15 de abril de 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223), apartado 114.

[20](#) Sentencia de 8 de septiembre de 2011, Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557), apartado 65.

[21](#) Sentencia de 15 de abril de 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223), apartado 60. El subrayado es mío.

[22](#) Sentencias de 13 de marzo de 2014, Nierodzik (C-38/13, EU:C:2014:152), apartado 25; de 14 de septiembre de 2016, de Diego Porras (C-596/14, EU:C:2016:683), apartado 28; de 5 de junio de 2018, Grupo Norte Facility (C-574/16, EU:C:2018:390), apartado 41, y de 5 de junio de 2018, Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2018:393), apartado 44. Véanse también los autos de 21 de septiembre de 2016, Álvarez Santirso (C-631/15, EU:C:2016:725), apartado 34, y de 9 de febrero de 2017, Rodrigo Sanz (C-443/16, EU:C:2017:109), apartado 32. Véase, en ese sentido, la sentencia de 12 de diciembre de 2013, Carratù (C-361/12, EU:C:2013:830), apartado 35.

[23](#) Sentencia de 20 de diciembre de 2017, Vega González (C-158/16, EU:C:2017:1014), apartado 34. Véanse, asimismo, las conclusiones de la Abogada General Sharpston presentadas en el asunto Vega González (C-158/16, EU:C:2017:647), punto 22. Además, como ha recordado la Abogada General Kokott, «*la coherencia del Derecho laboral europeo exige que el concepto de “condiciones de trabajo” o de “condiciones de empleo” no se interprete desligándolo de su significado en otras disposiciones similares de Derecho de la Unión. En este contexto debe hacerse referencia, en particular, a las Directivas antidiscriminación 2000/78/CE [Directiva 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 2000, L 303, p. 16)] y 2006/54/CE [Directiva 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 2006, L 204, p. 23)]*, que concretan el principio general de la igualdad de trato en el empleo y la ocupación en relación con diferentes motivos de discriminación como el sexo, la edad o la orientación sexual. Según jurisprudencia reiterada, *dichas Directivas comprenden asimismo las condiciones de despido*». El subrayado es mío. Conclusiones de la Abogada General Kokott presentadas en el asunto Vernaza Ayovi (C-96/17, EU:C:2018:43), punto 56.

[24](#) Sentencia de 12 de diciembre de 2013, Carratù (C-361/12, EU:C:2013:830), apartado 37.

[25](#) Véase, en este sentido, la sentencia de 14 de septiembre de 2016, de Diego Porras (C-596/14, EU:C:2016:683), apartado 31. En su jurisprudencia, el Tribunal de Justicia ha sostenido que este concepto incluye también los trienios (sentencias de 13 de septiembre de 2007,

Del Cerro Alonso, C-307/05, EU:C:2007:509, apartado 47; de 22 de diciembre de 2010, Gavieiro Gavieiro e Iglesias Torres, C-444/09 y C-456/09, EU:C:2010:819, apartados 50 a 58, y de 9 de julio de 2015, Regojo Dans, C-177/14, EU:C:2015:450, apartado 43), los sexenios por formación permanente (auto de 9 de febrero de 2012, Lorenzo Martínez, C-556/11, no publicado, EU:2012:67, apartado 38), las normas relativas a los períodos de servicio que han de prestarse a efectos de acceder a un grupo superior o al cálculo de los períodos de servicio requeridos para poder ser objeto de un informe de calificación anual (sentencia de 8 de septiembre de 2011, Rosado Santana, C-177/10, EU:C:2011:557, apartado 46 y jurisprudencia citada), el derecho a participar en un plan de evaluación del profesorado y a los correspondientes incentivos económicos (auto de 21 de septiembre de 2016, Álvarez Santirso, C-631/15, EU:C:2016:725, apartado 36), la reducción de la jornada laboral a la mitad y la consecuente disminución del salario (auto de 9 de febrero de 2017, Rodrigo Sanz, C-443/16, EU:C:2017:109, apartado 33) y las normas relativas a la determinación del plazo de preaviso aplicable en caso de finalización de contratos de trabajo de duración determinada (sentencia de 13 de marzo de 2014, Nierodzik, C-38/13, EU:C:2014:152, apartados 27 y 29).

[26](#) Véanse las sentencias de 13 de marzo de 2014, Nierodzik (C-38/13, EU:C:2014:152), apartados 27 y 29, y de 14 de septiembre de 2016, de Diego Porras (C-596/14, EU:C:2016:683), apartado 30.

[27](#) Véase el punto 53 de las presentes conclusiones.

[28](#) Sentencias de 14 de septiembre de 2016, Pérez López (C-16/15, EU:C:2016:679), apartado 43; de 14 de septiembre de 2016, de Diego Porras (C-596/147, EU:C:2016:683), apartado 37, de 5 de junio de 2018, Grupo Norte Facility (C-574/16, EU:C:2018:390), apartado 47; de 5 de junio de 2018, Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2018:393), apartado 50, así como los autos de 11 de noviembre de 2010, Vino (C-20/10, no publicado, EU:C:2010:677), apartado 56, y de 7 de marzo de 2013, Rivas Montes (C-178/12, no publicado, EU:C:2013:150), apartado 43.

[29](#) Véase, en este sentido, el auto de 22 de junio de 2011, Vino (C-161/11, no publicado, EU:C:2011:420), apartado 57.

[30](#) En la fase de análisis de la comparabilidad de las situaciones examinadas, la consideración de otros factores distintos de los relativos a las «condiciones de trabajo» sería contraria no solo a la cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo Marco sino también a reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Véanse los puntos 63 y 64 de las presentes conclusiones.

[31](#) Sentencias de 8 de septiembre de 2011, Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557), apartado 66; de 18 de octubre de 2012, Valenza y otros (C-302/11 a C-305/11, EU:C:2012:646), apartado 42; de 13 de marzo de 2014, Nierodzik (C-38/13, EU:C:2014:152), apartado 31, y de 5 de junio de 2018, Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2018:393), apartado 51. Véanse también los autos de 21 de septiembre de 2016, Álvarez Santirso (C-631/15, EU:C:2016:725), apartado 43, y de 9 de febrero de 2017, Rodrigo Sanz (C-443/16, EU:C:2017:109), apartado 38.

[32](#) En el auto de remisión se indica que la plaza ocupada por la Sra. Baldonado Martín pertenecía a la categoría de «oficial de jardinería», grupo C2. En la vista se confirmó que la plaza

de personal laboral fijo comparable también forma parte de la categoría de «oficial de jardinería», grupo C2.

[33](#) Véase asimismo el punto 86 de las presentes conclusiones.

[34](#) Véanse también las conclusiones de la Abogada General Kokott presentadas en el asunto Viejobueno Ibáñez y de la Vara González (C-245/17, EU:C:2018:365), punto 57: «[...] negar la comparabilidad de ambas categorías en este caso haciendo referencia al carácter duradero de la relación de servicio de los funcionarios de carrera constituye un razonamiento circular cuando precisamente lo que se cuestiona es la legalidad de la extinción anticipada de la relación de servicio de docentes nombrados con carácter temporal. De otro modo quedaría siempre excluida y fuera del ámbito de aplicación del Acuerdo Marco la comparabilidad entre quienes son nombrados con carácter temporal y los funcionarios de carrera por lo que respecta al cese. Sin embargo, esto contravendría la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que aplica expresamente la prohibición de discriminación de la cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo Marco a las condiciones de extinción».

[35](#) Véanse las sentencias de 13 de septiembre de 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509), apartados 53 y 58; de 22 de diciembre de 2010, Gavieiro Gavieiro e Iglesias Torres (C-444/09 y C-456/09, EU:C:2010:819), apartado 55; de 8 de septiembre de 2011, Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557), apartado 73, y de 14 de septiembre de 2016, de Diego Porras (C-596/14, EU:C:2016:683), apartado 45.

[36](#) Sentencias de 13 de septiembre de 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509), apartado 57; de 22 de diciembre de 2010, Gavieiro Gavieiro e Iglesias Torres (C-444/09 y C-456/09, EU:C:2010:819), apartado 54; de 8 de septiembre de 2011, Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557), apartado 72; de 18 de octubre de 2012, Valenza y otros (C-302/11 a C-305/11, EU:C:2012:646), apartado 50, y de 14 de septiembre de 2016, de Diego Porras (C-596/14, EU:C:2016:683), apartado 46.

[37](#) Véase la sentencia de 22 de diciembre de 2010, Gavieiro Gavieiro e Iglesias Torres (C-444/09 y C-456/09, EU:C:2010:819), apartados 56 y 57.

[38](#) Véanse las sentencias de 8 de septiembre de 2011, Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557), apartado 74; de 18 de octubre de 2012, Valenza y otros (C-302/11 a C-305/11, EU:C:2012:646), apartado 52, y de 14 de septiembre de 2016, de Diego Porras (C-596/14, EU:C:2016:683), apartado 47.

[39](#) El Ayuntamiento de Madrid, si bien reconoció la existencia de un contratado laboral fijo, indicó en la vista que este tipo de plazas desaparecerían en el futuro. Esa alegación carece de pertinencia, ya que, en particular, la futura jubilación del contratado laboral fijo de que se trata en el caso de autos no influye en la apreciación de la naturaleza comparable de los trabajadores ni en la de la justificación de la diferencia de trato dada a la demandante en el litigio principal.

[40](#) De los informes orales del Ayuntamiento de Madrid resulta que tuvo lugar un proceso de selección, cuyos resultados se publicaron en el *Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid* el 8 de abril de 2013, al que se presentaron 22 funcionarios interinos, incluida la Sra. Baldonado Martín:

10 superaron este proceso de selección y los 12 que no lo superaron fueron cesados. Sin embargo, del auto de remisión se desprende que durante el período en que la Sra. Baldonado Martín prestó servicios para el Ayuntamiento de Madrid no se publicó ningún anuncio de proceso selectivo ni se aprobó ninguna oferta pública de empleo.

[41](#) Véanse, por analogía, las sentencias de 20 de marzo de 2003, Kutz-Bauer (C-187/00, EU:C:2003:168), apartado 59, y de 26 de noviembre de 2014, Mascolo y otros (C-22/13, C-61/13 a C-63/13 y C-418/13, EU:C:2014:2401), apartado 110.

[42](#) Sentencia de 5 de junio de 2018 (C-677/16, EU:C:2018:393), apartado 63.

[43](#) Sentencia de 5 de junio de 2018 (C-574/16, EU:C:2018:390), apartado 60.

[44](#) Sentencia de 21 de noviembre de 2018 (C-619/17, EU:C:2018:936), apartado 74.

[45](#) Los asuntos Montero Mateos y de Diego Porras se referían a la inexistencia de indemnización al finalizar un contrato de interinidad, mientras que el asunto Grupo Norte Facility se refería a la indemnización de menor importe abonada al finalizar un contrato de relevo. La indemnización controvertida en esos tres asuntos era la misma que la que reclama la Sra. Baldonado Martín.

[46](#) Sentencias de 5 de junio de 2018, Grupo Norte Facility (C-574/16, EU:C:2018:390), apartado 57; de 5 de junio de 2018, Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2018:393), apartado 60, y de 21 de noviembre de 2018, de Diego Porras (C-619/17, EU:C:2018:936), apartado 71.

[47](#) Sentencias de 5 de junio de 2018, Grupo Norte Facility (C-574/16, EU:C:2018:390), apartado 58; de 5 de junio de 2018, Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2018:393), apartado 61, y de 21 de noviembre de 2018, de Diego Porras (C-619/17, EU:C:2018:936), apartado 72.

[48](#) Sentencia de 21 de noviembre de 2018, de Diego Porras (C-619/17, EU:C:2018:936), apartado 73.