

LA CONVERSIÓN DE UNA NORMA DE CONDUCTA EN NORMA DE CONTROL POR EFECTO DEL DERECHO EUROPEO. OFERTAS DE EMPLEO PÚBLICO Y FRAUDE EN LA TEMPORALIDAD^(*)

JOSÉ CABRERA RODRÍGUEZ

Investigador de Posgrado

Facultad de Derecho / ICADE Universidad Pontificia Comillas

SUMARIO: INTRODUCCIÓN. NORMAS DE CONDUCTA Y NORMAS DE CONTROL.– I. FRAUDE DE LEY EN EL EMPLEO PÚBLICO TEMPORAL: LA CONEXIÓN DEL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO Y LA DIRECTIVA 1999/70/CE.– II. ASUNTO MONTERO MATEOS (C-677/16): EL CONCEPTO DE «DURACIÓN INUSUALMENTE LARGA» EN LAS RELACIONES DE EMPLEO PÚBLICO.– III. ASUNTO IMIDRA (C-726/19): LA CONFIGURACIÓN DEL ARTÍCULO 70.1 DEL TREBEP COMO NORMA DE CONTROL A PARTIR DEL DERECHO EUROPEO.– IV. ASUNTOS CAM, UNED, AMAS (C-59/22, C-110/22, C-159/22): EXIGENCIA DE CONSECUENCIAS JURÍDICAS POR LA INFRACCIÓN DEL ARTÍCULO 70.1 TREBEP.– V. CONCLUSIONES.– VI. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Son normas de conducta las que tienen por destinatario último de su mandato a la Administración y dirigen su actuación. Son normas de control, en cambio, las que dirigen también la actuación administrativa, pero que tienen por destinatario último a los órganos judiciales. La infracción de una mera norma de conducta no determinará la invalidez de la actuación de la Administración pública porque, en el ámbito que le es propio a este tipo concreto de normas, sólo aquella está llamada a fijar autoritativamente su interpretación y aplicación, sin que los órganos judiciales puedan aquí corregir o reemplazar el criterio administrativo. El artículo 70.1 del TREBEP, que establece un plazo máximo de tres años para la convocatoria de ofertas de empleo público, representaba tradicionalmente un ejemplo de norma de conducta que, sin embargo y por influencia de la jurisprudencia europea relativa a la Directiva 1999/70/CE, sobre trabajo temporal, se ha convertido recientemente en una auténtica norma de control para los Tribunales españoles.

Palabras clave: fraude en la temporalidad; Directiva 1999/70/CE; oferta de empleo público; norma de conducta; norma de control.

ABSTRACT: *Rules of conduct are those whose ultimate recipient of their mandate is the Administration and direct its actions. Control rules, however, are those that also direct administrative action, but whose ultimate recipient is the judicial bodies. The violation*

(*) Trabajo recibido en esta REVISTA con fecha 10/03/2024 y evaluado favorablemente para su publicación el 11/11/2024.

of a mere rule of conduct will not determine the invalidity of the action of the public administration because, in the area that is specific to this specific type of rules, only the public administration is called upon to authoritatively establish its interpretation and application, without the judicial bodies can here correct or replace the administrative criterion. Article 70.1 of the TREBEP, which provides for public employment offers to be executed in three years, traditionally represented an example of a rule of conduct that, however, and due to the influence of European jurisprudence relating to Directive 1999/70/EC, on fixed-term employment, has recently become a true control rule for the Spanish Courts.

Key words: public employee basic statute; Directive 1999/70/CE; public employment offer; behaviour rule; control rule.

INTRODUCCIÓN. NORMAS DE CONDUCTA Y NORMAS DE CONTROL.

Son normas de conducta las que tienen por destinatario último de su mandato a la Administración y dirigen su actuación. Son normas de control, en cambio, las que dirigen también la actuación administrativa, pero que tienen por destinatario último a los órganos judiciales, llamados a aplicarlas en el ejercicio de su función constitucional de control de legalidad de la actuación administrativa [art. 106 CE].

La infracción de una mera norma de conducta no determinará la invalidez de la actuación de la Administración pública porque, en el ámbito que le es propio a este tipo concreto de normas, sólo aquella está llamada a fijar autoritativamente su interpretación y aplicación, sin que los órganos judiciales puedan aquí corregir o reemplazar el criterio administrativo. Es decir, los órganos judiciales carecen de competencia para su aplicación en el ejercicio propio de la función jurisdiccional (1).

Las normas de control, por su parte, dirigen también la actuación administrativa, pero aquí son los órganos judiciales quienes tienen la competencia última para fijar autoritativamente su interpretación y aplicación. Pueden, por tanto, corregir y reemplazar jurisdiccionalmente el criterio con que hubieren sido interpretadas y aplicadas previamente por la Administración. Las normas de control, en efecto, son el parámetro de enjuiciamiento que permite a los órganos judiciales cumplir su función constitucional de control de legalidad de la actuación administrativa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 106.1 de la Constitución («CE») (2).

(1) Rodríguez de Santiago, José M^o (2015), «Normas de conducta y normas de control: Un estudio metodológico sobre la discrecionalidad planificadora, la ponderación y su control judicial», *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, núm. 1, 2015. Reimpreso el mismo año en: Arroyo Jiménez, Luis *et al.* (coord.), *El juez del Derecho administrativo*. Libro homenaje a Javier Delgado Barrio, Marcial Pons: Madrid, 2015, pp. 149-187.

(2) *Ibidem*.

Una precisión terminológica. Cuando hablamos de competencia para establecer autoritativamente la interpretación de una determinada norma, nos referimos a la decisión del legislador de que, aunque estén llamados a aplicar tal norma varios órganos del Estado, sólo a uno concreto se le confiere la facultad de tomar una decisión última respecto a su interpretación, decisión interpretativa que resulta vinculante para los otros órganos del Estado que también están llamados por el legislador a aplicarla. Este fenómeno, por cierto, no es exclusivo de la relación entre Administración y órganos judiciales (art. 106.1 CE) respecto a las normas administrativas. Un fenómeno similar de reparto competencial, donde igualmente existe una pluralidad de órganos aplicadores de una determinada norma pero se confiere prevalencia a la decisión interpretativa de uno determinado entre ellos, puede encontrarse, por ejemplo, en el supuesto de las normas integrantes del bloque de constitucionalidad. En efecto, aunque todos los órganos del Estado están llamados a aplicar las normas constitucionales (art. 9.1 CE), en este caso la competencia para establecer autoritativamente su interpretación corresponde en exclusiva al Tribunal Constitucional (arts. 123.1 in fine CE; 5.1 LOPJ; 1.1 LOTC) (3).

Un segundo ejemplo lo encontramos en el Derecho de la Unión Europea, al que también nos referiremos abreviadamente como Derecho europeo. Y es que aquí, conforme al principio de autonomía, el «monopolio interpretativo» del Derecho europeo corresponde en exclusiva al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (4). De modo que, si bien todos los órganos de los Estados miembros [legislativos, judiciales (5) y administrativos (6)] están llamados a aplicar el

(3) Vid. Juan Antonio Xiol Ríos (2018), «Las relaciones entre el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo: ¿un conflicto permanente?», *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 22, pp. 173-188.

(4) La expresión «monopolio interpretativo», gráfica para expresar la idea que queremos transmitir aquí, la empleó la Abogada General Eleanor Sharpston en sus Conclusiones de 15-6-2006, asunto Gasparini (C-467/04), apdo. 80; atribuyendo expresamente su paternidad al magistrado europeo Mancini, Giuseppe Federico (1992), «The free movement of workers in the case-law of the ECJ», en: Curtin, Deirdre y O'Keefe, David (eds.), *Constitutional Adjudication in EC and National Law. Essays in Honour of Justice T. F. O'Higgins*, Butterworths: Dublín; p. 67.

(5) Cf. artículo 19.1 TUE; artículo 4 bis LOPJ. Vid. Martín Rebollo, Luis (2016), «Sobre el papel del juez nacional en la aplicación del derecho europeo y su control», *Revista de Administración Pública*, núm. 200, pp. 173-192. Sobre la delicada cuestión de que la jurisprudencia de un órgano judicial interno pueda infringir el Derecho de la Unión, vid. Demark, Armando (2020), «Contemporary Issues Regarding Member State Liability for Infringements of EU Law by National Courts», *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series*, núm. 4, pp. 352-378.

(6) Lo declaró por primera vez el Tribunal de Justicia en la STJUE de 22-6-1989, asunto Fratelli Costanzo (C-103/88). Vid. Galán Galán, Alfredo (2021), *Primacía europea y Administración pública. La obligación administrativa de inaplicación*, Aranzadi: Pamplona.

Derecho de la Unión, su interpretación última y vinculante para todos ellos es la del Tribunal de Justicia (7).

Un tercer ejemplo, aunque de similitud más relativa, lo encontraríamos en el marco teórico del Derecho privado. En concreto, en la distinción conceptual entre normas de responsabilidad y normas de propiedad (8). Las primeras imponen a los particulares un deber de no lesionar los derechos subjetivos ajenos, pero su transgresión no obliga al órgano judicial a reponer propiamente los derechos conculcados, sino a imponer al responsable un precio por su infracción, esto es, a indemnizar al titular del derecho perjudicado. Las normas de propiedad, por el contrario, sí imponen al órgano judicial el deber de ordenar la reposición de los derechos conculcados; típicamente el derecho de propiedad, de ahí su nombre.

Las normas de responsabilidad están encaminadas a dirigir la conducta privada de los particulares, pero su cumplimiento no está efectivamente garantizado por los órganos judiciales, que tan sólo extraerán de su infracción una consecuencia jurídica indemnizatoria, no restitutoria. Mientras que las normas de propiedad sí operan plenamente como parámetros de enjuiciamiento, obligando a los órganos judiciales a imponer su cumplimiento estricto en caso de infracción por terceros.

El paralelismo con el Derecho público se establece así, por una parte, entre las normas de responsabilidad y las normas de conducta y, por otra parte, entre las normas de propiedad y las normas de control. En efecto, la similitud de la norma de responsabilidad (jurídico-privada) con la de conducta (jurídico-pública) radica en que ambas pueden ser infringidas, ya sea por sujetos privados en el primer caso o por las Administraciones públicas en el segundo, siempre a cambio de un precio o compensación indemnizatoria a los titulares del derecho perjudicado (9).

(7) Por todas, STJUE de 3-7-2012, asunto *UsedSoft c. Oracle* (C-128/11), apdo. 39: «Según reiterada jurisprudencia, de las exigencias tanto de la aplicación uniforme del Derecho de la Unión como del principio de igualdad se desprende que el tenor de una disposición de Derecho de la Unión que no contenga una remisión expresa al Derecho de los Estados miembros para determinar su sentido y su alcance debe ser objeto normalmente de una interpretación autónoma y uniforme en toda la Unión».

(8) Calabresi, Guido y Melamed, A. Douglas (1972), «Property Rules, Liability Rules, and Inalienability: One View of the Cathedral», *Harvard Law Review*, vol. 85, núm. 6, pp. 1089-1128.

(9) Decíamos que la similitud es relativa porque, en el caso del Derecho público, existen normas de conducta que ni siquiera otorgan protección indemnizatoria al perjudicado, normalmente porque se considera que su posición jurídica cede al interés público. *Vid.* Doménech Pascual, Gabriel (2012), «Ni más ni menos: el principio de indemnidad y sus excepciones», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 156, pp. 59-86.

Pero el respeto a los derechos amparados por este tipo de normas no es, ni en uno ni en otro caso, efectivamente garantizado por los órganos judiciales. Y es que la norma de conducta, al igual que la norma de responsabilidad, no habilita al órgano judicial a imponer su estricto cumplimiento al sujeto infractor, ya sea éste una Administración pública en el primer caso o un particular, en el segundo caso.

Tradicionalmente, en el ámbito del Derecho público, un ejemplo típico de norma de conducta se encontraba en el artículo 70.1 del TREBEP; en particular, en su último inciso, donde se establece un plazo de tres años para la ejecución de las ofertas de empleo público:

«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».

Paradójicamente, la norma del citado artículo 70.1 *in fine* del TREBEP presenta una redacción más propia de una norma de control, en cuanto se expresa en términos claramente imperativos: «[e]n todo caso», «deberá», «improrrogable». Sin embargo y pese a su literalidad, la lectura que la jurisprudencia del Tribunal Supremo venía haciendo tradicionalmente de este precepto lo configuraba como mera norma de conducta. En particular, en lo relativo al plazo de tres años fijado en su último inciso. Y cuando aludimos a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, nos estamos refiriendo tanto a la de su Sala de lo Contencioso-Administrativo como a la de su Sala de lo Social (ésta, en el ámbito del empleo público laboral).

En el orden contencioso, hasta la STS (C/A) de 21-5-2019 (rec. n.º 209/2016) (10), la jurisprudencia había venido considerando que dicho artículo 70.1 del TREBEP no establecía un plazo esencial en el sentido del artículo 48.3 de la LPAC y, por tanto, su infracción no determinaba la invalidez de la oferta de empleo público. La infracción del precepto era impune para la Administración pública convocante. La citada sentencia dio el paso de atribuir carácter de esencial al plazo de tres años, aunque seis meses más tarde el Tribunal Supremo se apresuró a precisar que «[e]ste vicio de invalidez del acto

(10) Nótese que el cambio jurisprudencial que comentamos aquí se produjo nada menos que doce años después de la entrada en vigor del precepto. En efecto, el artículo 70.1 conserva su redacción original desde la entrada en vigor de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, que se produjo el 13-5-2007.

administrativo permite, no obstante, la conservación de los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción que hemos apreciado, según faculta el artículo 51 de la [LPAC]» [STS (C/A) de 12-12-2019 (rec. n° 3554/2017), FJ 5º].

En el orden social, por su parte, es todo un tópico —que la jurisprudencia ha repetido *ad nauseam*— el afirmar que «la mera superación del plazo de tres años, sin que se haya producido fraude o abuso en la contratación, pueda tener como consecuencia la novación de los contratos de interinidad por vacante ni tampoco que estos contratos hayan de tener una duración máxima de tres años, pues ... ese plazo va referido a la ejecución de la oferta de empleo público» [por todas, citamos aquí la STS (Soc.) de 14-1-2021 (rec. n° 4387/2018), FJ 3º.2]. En otras palabras, la infracción del artículo 70.1 del TREBEP tampoco desplegaba consecuencias jurídicas laborales. En concreto, respecto al personal interino por plaza vacante cuyos puestos estarían vinculados a la oferta de empleo público.

Las consecuencias jurídicas administrativas —anulabilidad de la oferta— quedan virtualmente privadas de contenido en la citada STS (C/A) de 12-12-2019 (rec. n° 3554/2017). La oferta deviene irregular por infracción del precepto, pero los actos dictados en su aplicación (procedimientos selectivos) no se ven afectados. Y las consecuencias jurídicas laborales, como acabamos de ver, son inexistentes. La pregunta inevitable que se plantea necesariamente entonces es: ¿qué clase de eficacia jurídica, si acaso alguna, tiene la norma del artículo 70.1 del TREBEP? Según vimos al inicio, la propia de una norma de conducta, no de control. Pero esta naturaleza se vio alterada (y éste es precisamente el fenómeno al que dedicamos nuestro estudio) por la entrada en juego de la Directiva 1999/70/CE.

I. FRAUDE DE LEY EN EL EMPLEO PÚBLICO TEMPORAL: LA CONEXIÓN DEL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO Y LA DIRECTIVA 1999/70/CE.

La Directiva 1990/70/CE, sobre trabajo temporal (11), tiene por objeto proscribir, de un lado, la discriminación del personal temporal respecto al fijo

(11) Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo Marco sobre trabajo de duración determinada aprobado por la Confederación Europea de Sindicatos (CES), la Unión de Confederaciones de la Industria Europea (UNICE) y el Centro Europeo de la Empresa Pública (CEEP). En rigor, el Acuerdo marco no se integra dentro del articulado de la Directiva 1999/70/CE, sino que se incorpora como un anexo. No obstante, para evitar confusiones y teniendo en cuenta que el texto normativo relevante es el que contiene el Acuerdo marco, en lo sucesivo se hará siempre referencia al articulado de este último, estructurado en cláusulas y no en artículos.

comparable (cláusula 4ª) y, de otro lado, la utilización abusiva o fraudulenta de las relaciones temporales de empleo (cláusula 5ª). El ámbito de aplicación de la Directiva viene definido por la lectura conjunta de sus cláusulas 2ª y 3ª. Según la cláusula 2ª.1, la Directiva «se aplica a los trabajadores con un trabajo de duración determinada» y, según la cláusula 3ª.1, se entiende por tal:

«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».

Tempranamente, el Tribunal de Justicia se ocupó de precisar que el ámbito de aplicación de la Directiva abarcaba cualquier prestación retribuida de servicios por cuenta ajena, con independencia de su nomenclatura, de su configuración jurídica en el Derecho interno y de la naturaleza pública o privada del empleador (12).

Pero aquí cumple hacer una precisión: el ámbito de aplicación de la cláusula 5ª, que proscribe la utilización abusiva o fraudulenta de las relaciones temporales de empleo, no es coextenso con el ámbito general de aplicación de la Directiva. En efecto, la citada cláusula 5ª tiene un ámbito de aplicación más restringido: según su apartado primero, esta cláusula se aplica a «la utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada». Es decir, se aplica a una sucesión de relaciones temporales de empleo con el mismo empleador. Lo que excluye, en principio, las relaciones de empleo basadas en un único vínculo.

Recuérdese, al respecto, cómo hemos visto que la Sala de lo Social del Tribunal Supremo venía negando expresamente que «la mera superación del plazo de tres años ... p[er]d[er]a tener como consecuencia la novación de los contratos de interinidad por vacante» [STS (Soc.) de 14-1-2021 (rec. nº 4387/2018),

(12) Por todas, STJUE de 4-7-2006, asunto Adeneler (C-212/04), apdos. 55-57: «[L]as disposiciones de estas dos normas [la Directiva 1999/70/CE y el Acuerdo marco] no contienen indicación alguna de la que pueda deducirse que su ámbito de aplicación se limita exclusivamente a los contratos de duración determinada celebrados por los trabajadores con empresarios del sector privado [...]. Por el contrario, [...] la definición a efectos del Acuerdo marco del concepto de “trabajador con contrato de duración determinada” [...] engloba a todos los trabajadores, sin establecer diferencias en función del carácter público o privado del empleador para el que trabajan [...] Por otra parte, la cláusula 2 [...], lejos de excluir los contratos o relaciones laborales de duración determinada celebrados por un empleador público, se limita a otorgar [...] la facultad de declarar el Acuerdo marco inaplicable a “las relaciones de formación profesional inicial y de aprendizaje”, así como a los contratos y relaciones laborales “[concluidos] en el marco de un programa específico de formación, inserción y reconversión profesionales, de naturaleza pública o sostenido por los poderes públicos”».

ibíd.]. Con lo que se daba la paradoja de que el trabajador vinculado por un contrato de interinidad por vacante, pese a prolongarse indefinidamente en el tiempo su relación de servicio con infracción del artículo 70.1 del TREBEP, nunca podría entrar en el ámbito de aplicación de la cláusula 5ª, que persigue precisamente la finalidad de prevenir y sancionar, como ya hemos dicho, la utilización abusiva o fraudulenta de las relaciones temporales de empleo. Es decir, el trabajador de la Administración vinculado por un contrato de interinidad por vacante sería así, en principio, un trabajador temporal incluido en el ámbito general de aplicación de la Directiva, pero con el resultado pírrico de que sólo podría beneficiarse de su cláusula 4ª (prohibición de discriminación respecto al personal fijo comparable) y no de su cláusula 5ª. Como veremos, esta extraña conclusión, resultado de la jurisprudencia del Tribunal Supremo y evidentemente contraria a la finalidad de la norma europea, concitó la reacción del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

II. ASUNTO MONTERO MATEOS (C-677/16): EL CONCEPTO DE «DURACIÓN INUSUALMENTE LARGA» EN LAS RELACIONES DE EMPLEO PÚBLICO

El Tribunal de Justicia expresó por primera vez abiertamente su perplejidad ante esta paradoja de la jurisprudencia española en la STJUE de 5-6-2018, asunto Montero Mateos (C-677/16), dictada por su Gran Sala. Bien es cierto que allí se enjuiciaba la aplicación de la cláusula 4ª al personal interino por vacante. En concreto, por considerar que la ausencia de indemnización por extinción de su relación laboral podía constituir una discriminación respecto a la indemnización por despido objetivo reconocida al personal laboral fijo. La norma interpretada no era, por lo tanto, la cláusula 5ª de la Directiva. No obstante, el caso de autos presentaba la situación de una trabajadora interina por vacante que, pese a su modalidad de contrato (teóricamente sometida al plazo máximo de tres años del artículo 70.1), había permanecido en su puesto durante un total de ocho años.

El Tribunal de Justicia concluyó que no existía discriminación injustificada porque las causas tasadas del despido objetivo diferenciaban su presupuesto de hecho de la situación en que finaliza una relación interina por cobertura de la vacante. No obstante, el apartado 64 del pronunciamiento contenía un obiter dictum que se hacía eco de la paradoja a que aludimos:

«En el caso de autos, la Sra. Montero Mateos no podía conocer, en el momento en que se celebró su contrato de interinidad, la fecha exacta en que se proveería con carácter definitivo el puesto que ocupaba en virtud de dicho contrato, ni saber que dicho contrato tendría una duración inusualmente larga. No es menos cierto que dicho contrato finalizó debido a la desaparición de la causa

que había justificado su celebración. Dicho esto, incumbe al juzgado remitente examinar si, habida cuenta de la imprevisibilidad de la finalización del contrato y de su duración, inusualmente larga, ha lugar a recalificarlo como contrato fijo».

El artículo 70.1 del TREBEP no se planteó allí a la consideración del Tribunal. Pero el pronunciamiento constituía una crítica en toda regla a la evidente inseguridad jurídica en que se encontraban este tipo de relaciones temporales de empleo. También por primera vez el Tribunal de Justicia lanzaba allí una observación que acabaría por imponerse posteriormente en su jurisprudencia: la posibilidad de que, «habida cuenta de la imprevisibilidad de la finalización del contrato y de su duración, inusualmente larga», procediera recalificarlo judicialmente como fijo (13).

El concepto de «duración inusualmente larga» presenta una paradoja de Sorites: Documentada por Diógenes Laercio en su *Vida de los filósofos* (VII, 82) (14) y atribuida a Eubúlides de Megara (15), esta paradoja se refiere a conceptos vagos cuya definición depende de un gradiente y a la imposibilidad de establecer un umbral concreto en el gradiente a partir del cual pueda concluirse la existencia del concepto en cuestión. Por ejemplo, ¿cuántos granos de arena definen un «montón»? O, en nuestro caso, ¿cuántos años de antigüedad es necesario acumular para considerar que una relación de empleo es «inusualmente larga»?

Sea como fuere, en el asunto Montero Mateos (C-677/16) parece quedar claro que al menos ocho años de permanencia en el puesto de trabajo bastan para concluir que la relación de empleo temporal es inusualmente larga. Por lo tanto, a partir de este pronunciamiento, una duración de ocho años se presenta como el posible umbral en el gradiente a partir del cual puede concluirse que

(13) El *obiter dictum* es incluso más llamativo si se tiene en cuenta que la determinación de las circunstancias en que proceda tal recalificación se reserva expresamente a los Estados miembros en el apartado 2.b) de la cláusula 5ª de la Directiva 1999/70/CE. Vid. STJUE de 26-11-2014, asunto Mascolo (C-22/13, C-61/13 a C-63/13 y C-418/13) (apdo. 80): «En efecto, la cláusula 5, apartado 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». Vid. Beltrán de Heredia Ruiz, Ignasi (2018), «El apartado 64 del caso Montero Mateos: impacto en las relaciones laborales», en: Agustí Julià, Jordi (dir.) XXX Jornadas Catalanas de Derecho Social, Generalitat de Catalunya: Barcelona, pp. 196-219.

(14) Citaremos la traducción de García Gual, Carlos: Diógenes Laercio, *Vida y opiniones de los filósofos ilustres*, Madrid, Alianza: «No es posible que el dos sea un número bajo y no también el tres, y no es posible que éstos lo sean y no el cuatro, y así hasta el diez. Y el dos es un número bajo. Por lo tanto también el diez».

(15) Moline, Jon (1969), «Aristotle, Eubulides and the Sorites», *Mind*, vol. 78, núm. 311, pp. 393-407.

dicha relación de empleo temporal ha devenido, cuando menos, anómala o patológica (16).

En resumen: ya en 2018, el Tribunal de Justicia detectó la anomalía del empleo público temporal —en particular, de las relaciones de interinidad por vacante— en el ordenamiento jurídico español, pero todavía no había adquirido conocimiento del artículo 70.1 del TREBEP, pese a que cumplía más de una década de vigencia. Recuértese que, según consolidada jurisprudencia (17), el Tribunal de Justicia está limitado a considerar el Derecho interno en los términos en que se lo presenta el órgano judicial remitente del Estado miembro. En efecto, el Tribunal carece absolutamente de competencia para «cuestionar o comprobar la exactitud de la interpretación del Derecho nacional realizada por el juez nacional, ya que esta interpretación forma parte de la competencia exclusiva de este último». Por lo que, en el marco de la cuestión prejudicial, «debe atenderse a la interpretación del Derecho nacional que le ha expuesto dicho órgano jurisdiccional» (18). En el marco de la cuestión prejudicial, el Derecho interno, así como su interpretación, se manejan allí como una cuestión de hecho (19), susceptible de prueba, cuyo conocimiento o indagación de oficio no se le presume al Tribunal de Justicia (20). No será hasta tres años más tarde cuando afrontará el artículo 70.1 del TREBEP.

(16) Vid. Cabrera Rodríguez, José (2019), «¿Fin del derecho a indemnización por cese del personal laboral interino al servicio de la Administración? La STS (Social) de 13 de marzo de 2019», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 114, pp. 245-271.

(17) SSTJUE de 22-12-1964, asunto Dingemans (C-24/64) y de 1-12-1965, asunto Dekker (C-33/65), que pueden considerarse las sentencias fundacionales de esta doctrina. Vid. Lenaerts, Koen, Maselis, Ignace y Gutman, Kathleen (2014), *EU Procedural Law*, Oxford, OUP, pp. 233-234.

(18) STJUE 6-10-2015, asunto Târșia (C-69/14), ap. 12-13; repetido textualmente en la STJUE de 14-7-2016, asunto Promoimpresa (C-458/14), ap. 28-29. Por citar un caso español, en el mismo sentido, véase STJUE de 15-4-2010, asunto Fundación Gala-Salvador Dalí (C-518/08), ap. 21.

(19) Rodin, Siniša (2016), «Constitutional Relevance of Foreign Court Decisions», *The American Journal of Comparative Law*, vol. 64, núm. 4, pp. 815-840; en particular, p. 825: «Indeed, the CJEU considers itself bound by legal interpretations of national law submitted to it by a referring national court. And it is precisely for this reason that the CJEU understands the national law of member states as fact, not as law».

(20) STJUE de 20-3-2013, asunto El Corte Inglés c. OEPM (T-571/11), ap. 35: Sólo al Derecho de la Unión Europea «se [le] aplica el principio iura novit curia, mientras que el primero [el Derecho interno] se sitúa en el plano de la carga de la alegación y de la prueba de los hechos, de modo que su contenido debe, en su caso, documentarse mediante la presentación de pruebas». Cf. Abogado General Miguel Poiares Maduro, Conclusiones de 19-2-2004, asunto Panayotova (C-327/02), apdo. 81: «Aunque el Tribunal de Justicia es el intérprete del Derecho comunitario, no es el intérprete del Derecho nacional. Cuando el Tribunal de Justicia analiza el Derecho nacional, tiene que ajustarse a la interpretación ofrecida por el órgano jurisdiccional nacional».

III. ASUNTO IMIDRA (C-726/19): LA CONFIGURACIÓN DEL ARTÍCULO 70.1 DEL TREBEP COMO NORMA DE CONTROL A PARTIR DEL DERECHO EUROPEO.

En efecto, la STJUE de 3-6-2021, asunto IMIDRA (C-726/19), responde a una cuestión prejudicial española en la que, por primera vez, el órgano judicial remitente somete expresamente el artículo 70.1 del TREBEP a la consideración del Tribunal de Justicia, que se condensa en el apartado 61 del pronunciamiento:

«la normativa nacional, en particular el artículo 70 del EBEP, fija un plazo de tres años para la organización de los procesos selectivos. Por tanto, como indica el órgano jurisdiccional remitente, dicho plazo permite, de manera indirecta, evitar perpetuar las relaciones temporales de trabajo de las personas que ocupan plazas vacantes. No obstante, dicho plazo, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, puede ser objeto de prórroga por diversos motivos, de modo que ese mismo plazo es tan variable como incierto».

El Tribunal de Justicia constata que el precepto, tal como ha sido interpretado por el Tribunal Supremo, se configura como una norma de conducta. Dicho con otras palabras, el ordenamiento español no garantiza su cumplimiento efectivo. Razón por la que el Tribunal califica dicho plazo de «tan variable como incierto». Y la conclusión que extrae es la siguiente (apdo. 62):

«[A] falta de plazo preciso para la convocatoria y finalización de los procesos de selección que tengan por objeto cubrir de manera definitiva la plaza hasta entonces ocupada por un trabajador en virtud de un contrato de duración determinada, puede permitir, infringiendo la cláusula 5, apartado 1, letra a), del Acuerdo Marco [anexo a la Directiva 1999/70/CE], la renovación de tales contratos de trabajo de duración determinada para atender a necesidades que, en realidad, no son provisionales, sino, al contrario, permanentes y duraderas».

En definitiva, una norma de conducta —cuyo cumplimiento estricto no puede ser impuesto a la Administración por el órgano judicial— no es adecuada para dar cumplimiento a la cláusula 5ª de la Directiva, que exigiría una norma de control (21). Y, en este sentido, el Tribunal de Justicia insta abiertamente al

(21) No obstante, la cláusula 5ª de la Directiva no impone medidas concretas, sino que su elección corresponde a la competencia de los Estados miembros (apdos. 46-47): «[C]uando ... el Derecho de la Unión no establece sanciones específicas para el caso de que se compruebe la existencia de abusos, corresponde a las autoridades nacionales adoptar medidas que no solo 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 (...). [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 estos».

órgano judicial remitente a apartarse de la jurisprudencia del Tribunal Supremo en la medida en que, al amparo del principio de interpretación conforme con el Derecho europeo (apdo. 86),

«el tribunal nacional no puede considerar válidamente que se encuentra imposibilitado para interpretar la norma nacional [art. 70.1 TREBEP] de que se trata de conformidad con el Derecho de la Unión por el mero hecho de que, de forma reiterada, haya interpretado esa norma en un sentido que no es compatible con ese Derecho».

Primera advertencia. A la que el Tribunal Supremo tendrá que plegarse en parte: si su Sala de lo Social había venido reiterando ad nauseam, según vimos, que «la mera superación del plazo de tres años ... pueda tener como consecuencia ... que estos contratos [de interinidad por vacante] hayan de tener una duración máxima de tres años» [STS (Soc.) de 14-1-2021 (rec. n.º 4387/2018), FJ 3.º.2], ahora rectificará su jurisprudencia para afirmar que la infracción del artículo 70.1 basta para recalificar estas relaciones laborales interinas como indefinidas no fijas [STS (Soc./Pleno) de 28-6-2021 (rec. 3263/2019)] (22). El Tribunal Supremo elude así el *obiter* del apartado 64 de la STJUE de 5-6-2018, asunto Montero Mateos (C-677/16), pues la relación indefinida no fija continúa siendo, como ya había tenido ocasión de corroborar el Tribunal de Justicia, una relación temporal (23). Y no sólo eso, sino que, como comprobará el mismo Tribunal tres años más tarde, la relación de empleo del personal «indefinido no fijo», al igual que la del interino por vacante, también puede postergarse indefinidamente más allá del plazo legal de tres años: la infracción del artículo 70.1 del TREBEP sigue siendo impune (24).

(22) Una sistematización del fragmentario régimen jurídico del indefinido no fijo puede encontrarse en: López Balaguer, Mercedes y Ramos Moragues, Francisco (2020), «El personal «indefinido no fijo». Génesis, jurisprudencia y una propuesta de regulación legal, Tirant: Valencia; y Beltrán de Heredia, Ignasi (2021), *Indefinidos no fijos, Una figura en la encrucijada*, Albacete, Bomarzo.

(23) ATJUE de 11-12-2014, asunto León Medialdea c. Huétor Vega (C-86/14). Aunque extrañamente el Tribunal Supremo fantaseó un tiempo con la extraña idea de que el personal «indefinido no fijo» era «fijo»: STS (Soc.) de 28-3-2017 (rec. 1664/2015). Posteriormente tuvo que modificar su postura para adecuarla a la del Tribunal de Justicia y afirmar el carácter temporal de la relación: STS (Soc.) 2-3-2018 (rec. 27/2017).

(24) Si bien es cierto que la nueva doctrina contempla una indemnización de veinte días por año de servicio con el máximo de doce mensualidades en caso de extinción del vínculo indefinido no fijo por cobertura reglamentaria. Pero la jurisprudencia europea viene considerando insuficiente tal indemnización desde la STJUE de 21-11-2018, asunto Diego Porras (apdo. 94); crítica que reiterará en la STJUE de 3-6-2021, asunto IMIDRA (C-726/19) (apdo. 75); y en la STJUE de 22-2-2024, asuntos CAM, UNED, AMAS (C-59/22, C-110/22, C-159/22) (apdo. 106). El Tribunal Supremo, no obstante, ha hecho caso omiso de esta crítica y ha mantenido la indemnización por importe de veinte días.

IV. ASUNTOS CAM, UNED, AMAS (C-59/22, C-110/22, C-159/22): EXIGENCIA DE CONSECUENCIAS JURÍDICAS POR LA INFRACCIÓN DEL ARTÍCULO 70.1 TREBEP

La segunda —y definitiva— advertencia llegó con la STJUE de 22-2-2024, asuntos CAM, UNED, AMAS (C-59/22, C-110/22, C-159/22). Los hechos del caso hablan por sí solos. Una trabajadora indefinida no fija discontinúa que acumula veintisiete años de antigüedad en su puesto de trabajo (C-59/22), un trabajador indefinido no fijo que acumula veintiséis (C-110/22) y otra trabajadora, cuya relación no fue recalificada judicialmente de indefinida no fija, que acumula catorce (C-159/22). El artículo 70.1 del TREBEP, manifiestamente inoperante. En estas circunstancias, la Sección 2ª de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid plantea varias cuestiones prejudiciales en las que se pregunta, entre otras cosas, si la categoría de indefinido no fijo, habida cuenta de que tampoco garantiza el cumplimiento del plazo máximo de tres años, es compatible con la cláusula 5ª.

Aquí el reproche del Tribunal de Justicia a la Administración española alcanza su punto álgido. En efecto, tras haber pasado revista a las diferentes medidas que el Estado español alega como trasposición de la cláusula 5ª de la Directiva («indefinido no fijo», procedimientos selectivos (25), indemnización de veinte días, responsabilidad administrativa por irregularidades en las relaciones temporales de empleo), el Tribunal de Justicia alcanza la conclusión de que todas ellas son ineficaces para dar cumplimiento a la norma europea (26). Y, constatada la total ausencia de medidas alternativas adecuadas en el ordenamiento español, incluida su jurisprudencia interna, el Tribunal llega a la siguiente conclusión (apdo. 128):

«[U]na normativa que establece una norma imperativa según la cual, en caso de utilización abusiva de contratos de trabajo de duración determinada, como los contratos indefinidos no fijos de que se trata en los litigios principales, estos contratos se convierten en relación laboral de duración indefinida [fija] puede implicar

(25) A propósito de los procedimientos selectivos, el Tribunal constata la impunidad con que la Administración infringe el artículo 70.1 del TREBEP: «en los casos de autos, pese a que la normativa aplicable en los litigios principales establece plazos concretos para que la Administración de que se trate convoque tales procesos, en realidad dichos plazos no se respetan y esos procesos son poco frecuentes» (apdo. 98).

(26) El Tribunal considera que los procedimientos selectivos no son una medida adecuada porque «también están abiertos a los candidatos que no hayan sido víctimas de ese abuso» (apdo. 46) y su organización «es independiente de cualquier consideración relativa al carácter abusivo de la utilización de nombramientos o relaciones de servicio» (apdo. 47). También rechaza la adecuación del régimen de responsabilidad administrativa por su «grado de ambigüedad y de abstracción» (apdo. 128); así como la indemnización de veinte días por ser «independiente de cualquier consideración relativa al carácter legítimo o abusivo de la utilización de contratos de duración determinada» (apdo. 106).

una medida que sanciona efectivamente tal utilización abusiva y, por lo tanto, debe considerarse conforme con la cláusula 5 del Acuerdo Marco».

No es ésta la primera vez en que el Tribunal de Justicia considera la recalificación de la relación laboral en fija como medida adecuada para dar cumplimiento a la cláusula 5ª en el ordenamiento español. Ya lo había considerado anteriormente en la STJUE de 19-3-2020, asunto Sánchez Ruiz (C-103/18 y C-429/18). Existe, no obstante, una diferencia fundamental entre este último pronunciamiento y el que comentamos aquí ahora. El asunto Sánchez Ruiz (C-103/18 y C-429/18) se refería a personal estatutario de los servicios de salud y el Juzgado remitente puso de manifiesto al Tribunal de Justicia que los principios de igualdad, mérito y capacidad (arts. 24 y 103.3 CE) proscribían, para ese específico tipo de relación, la adquisición de la condición de fijo sin previa superación de un procedimiento selectivo (apdo. 130). En cambio, en los asuntos CAM, UNED, AMAS (C-59/22, C-110/22, C-159/22), la cuestión prejudicial allí planteada versaba exclusivamente sobre personal laboral y, a diferencia del asunto Sánchez Ruiz, el órgano judicial remitente explicará al Tribunal de Justicia, según la jurisprudencia constitucional interna, los citados principios de igualdad, mérito y capacidad sólo son aplicables al personal sujeto a una relación administrativa de empleo (personal funcionario y estatutario), pero no a los trabajadores con una relación de empleo laboral (27). Y que sólo el Tribunal Supremo, a diferencia del Constitucional y en discrepancia con este último, considera tales principios aplicables al empleo público laboral (28).

Este dato permitirá ahora al Tribunal de Justicia sugerir la necesidad de que, por imperativo del principio de interpretación conforme con el Derecho europeo, los Tribunales españoles descarten la jurisprudencia del Tribunal Supremo y, en su lugar, opten por la del Tribunal Constitucional. Ello, en cuanto que esta última, a diferencia de aquélla, sí permitiría recalificar las relaciones laborales temporales como fijas. El pronunciamiento del Tribunal de Justicia es perfectamente explícito (ap. 137):

«[S]i, en ese supuesto [de discrepancia jurisprudencial entre ambos], el tribunal remitente considerase, además, que la jurisprudencia consolidada del Tribunal Supremo, a diferencia de la del Tribunal Constitucional, se opone a tal conversión, el tribunal remitente debería entonces modificar dicha jurisprudencia del Tribunal Supremo si esta se basa en una interpretación de las disposiciones de la Constitu-

(27) AATC núm. 873/1985, de 5-12-1985; 880/1985, de 11-12-1985 y 154/1987, de 11-2-1987; SSTC núm. 281/1993, de 27-9-1993, y 269/1993, de 20-9-1993. Al respecto, *vid.* Margarita Beladiez Rojo (2018), «El derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas», en: Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Miguel, y Casas Baamonde, María Emilia (dir.), *Comentarios a la Constitución Española*, vol. 1, Madrid, BOE, pp. 702-721.

(28) En particular, desde la STS (Soc.) de 7-10-1996 (rec. 3307/1995).

ción incompatible con los objetivos de la Directiva 1999/70 y, en particular, de la cláusula 5 del Acuerdo Marco».

A partir de esta sentencia, la infracción del artículo 70.1 del TREBEP ya no puede quedar impune. Ni tampoco compensarse (como sería propio de una norma de conducta) por una indemnización de veinte días al término de la relación laboral. La conversión del precepto interno en norma de control, iniciada en el asunto IMIDRA (C-726/19), culmina aquí. La Sala de lo Social del Tribunal Supremo se ve ahora abocada irremisiblemente a modificar su persistente jurisprudencia sobre la eficacia jurídica laboral del artículo 70.1 del TREBEP. Y, con bastante probabilidad, la Sala de lo Contencioso-Administrativo tendrá también que hacer lo propio cuando el Tribunal de Justicia resuelva la cuestión prejudicial pendiente en el asunto HM y VD c. Generalitat de Catalunya (C-332/22), en este último caso con respecto al personal funcionario temporal incurso en fraude de ley (29).

De momento, a la fecha de redacción de este artículo, el Pleno de la Sala de lo Social, en sesión no jurisdiccional, ha analizado el modo de aplicar la reciente STJUE de 22-2-2024. En concreto, tras expresar sus dudas acerca del alcance de este pronunciamiento, la Sala ha acordado iniciar las actuaciones tendentes a plantear cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (30).

V. CONCLUSIONES

Lo que ha pretendido ofrecer este artículo es una contribución al estudio de la influencia que el Derecho de la Unión Europea ejerce sobre el Derecho público interno, un fenómeno que la doctrina viene analizando desde diferentes puntos de vista: procedimiento administrativo (31), régimen de responsabilidad del Estado (32) y, desde un tiempo a esta parte, también el régimen jurídico del empleo público.

(29) Sobre la jurisprudencia contenciosa relativa al personal funcionario temporal, *vid.* Cabrera Rodríguez, José (2020), «Función pública temporal y precario administrativo», en esta REVISTA, núm. 55, pp. 392-415; por extenso, Fuentetaja Pastor, Jesús Ángel (2018), *Función pública y Derecho europeo*, Madrid, Civitas.

(30) Comunicado del Consejo General del Poder Judicial de 7-3-2024, disponible en su página web. Sobre los problemas que plantea la aplicación de la STJUE de 22-2-2024, *vid.* Cabrera Rodríguez, José (2024), «Crónica de una muerte anunciada: la categoría de trabajador indefinido no fijo tras la Sentencia del Tribunal de Justicia de 22-2-2024», *Revista Vasca de Administración Pública*, en prensa.

(31) Véanse las contribuciones recogidas en la obra coordinada por Alonso García, Ricardo y Ugartemendía Eceizabarrena, Juan Ignacio (2019), *La incidencia del derecho de la unión europea en la jurisdicción contencioso-administrativa*, Vitoria-Gasteiz, IVAP.

(32) Rodríguez de Santiago, José M^o (2022), «El vigésimo intento. La declaración del incumplimiento de España por su regulación de la responsabilidad del Estado legislador por infracción del Derecho de la Unión. Comentario a la STJUE (Gran Sala) de 28 de junio de 2022 (C-278/20)», *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 84, pp. 125-148.

En este caso concreto, la influencia europea se ha hecho sentir concretamente en la configuración del tan citado artículo 70.1 del TREBEP como parámetro de enjuiciamiento de la actividad administrativa. El precepto ha experimentado una paulatina conversión de mera norma de conducta a norma de control plena y, por lo tanto, ha modificado su eficacia jurídica en el control jurisdiccional de la legalidad administrativa (art. 106.1 CE). En efecto, tal como hemos visto en los apartados anteriores, tanto la jurisprudencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, como también inminentemente la de su Sala de lo Contencioso (33), se ven abocadas a modificar la lectura que venían haciendo del artículo 70.1 del TREBEP.

A la vista del largo alcance que puede llegar a tener este cambio jurisprudencial, no es descabellado apuntar que la Directiva 1999/70/CE está próxima a liquidar el modelo tradicional de empleo público imperante en nuestro país desde hace más de un siglo (34). En efecto, en las sucesivas cuestiones prejudiciales planteadas por los órganos judiciales españoles en relación con su aplicación en el sector público, puede apreciarse una tendencia a su paulatina laboralización. Fenómeno que tampoco debe provocar escándalo ni preocupaciones innecesarias si, como ya constató hace ahora más de tres décadas el profesor Antonio Ojeda Avilés, el Derecho laboral ofrece al empleado público la protección jurídica suficiente para garantizar la imparcialidad que, como tal, le es constitucionalmente exigible (35).

VI. BIBLIOGRAFÍA

ALONSO GARCÍA, Ricardo y UGARTEMENDÍA ECEIZABARRENA, Juan Ignacio (2019): *La incidencia del derecho de la unión europea en la jurisdicción contencioso-administrativa*, Vitoria-Gasteiz, IVAP.

BELADÍEZ ROJO, Margarita (2018): «El derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas», en: RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, Miguel, y CASAS BAAMONDE, María Emilia (dir.), *Comentarios a la Constitución Española*, vol. 1, BOE: Madrid, pp. 702-721.

(33) Este trabajo fue presentado para su evaluación y publicación en fecha 10-3-2024. Posteriormente se dictó la STJUE de 13-6-2024, KT, HM y VC v. Dirección General de la Función Pública y Departamento de Justicia de la Generalidad de Cataluña (C-331/2022 y C-332/22), que vino básicamente a reiterar la misma interpretación de la Directiva 1999/70/CE en relación con la regulación interna del funcionariado interino.

(34) Muñoz Llinás, Jaime Ignacio (2019), *La función pública en España: 1827-2007*, Madrid, BOE.

(35) Ojeda Avilés, Antonio (1987), «El empleo temporal en las Administraciones públicas (una aproximación unitaria)», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 56, pp. 485-510.

- BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ, Ignasi (2018): «El apartado 64 del caso Montero Mateos: impacto en las relaciones laborales», en: Jordi Agustí Julià (dir.) *XXX Jornadas Catalanas de Derecho Social*, Generalitat de Catalunya: Barcelona, pp. 196-219.
- BELTRÁN DE HEREDIA, Ignasi (2021): *Indefinidos no fijos, Una figura en la encrucijada*, Albacete, Bomarzo.
- CABRERA RODRÍGUEZ, José (2019): «¿Fin del derecho a indemnización por cese del personal laboral interino al servicio de la Administración? La STS (Social) de 13 de marzo de 2019», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 114, pp. 245-271.
- CABRERA RODRÍGUEZ, José (2020): «Función pública temporal y precario administrativo», en esta REVISTA, núm. 55, pp. 392-415.
- CABRERA RODRÍGUEZ, José (2024): «Crónica de una muerte anunciada: la categoría de trabajador indefinido no fijo tras la Sentencia del Tribunal de Justicia de 22-2-2024», *Revista Vasca de Administración Pública*, en prensa.
- CALABRESI, Guido, y MELAMED, A. Douglas (1972): «Property Rules, Liability Rules, and Inalienability: One View of the Cathedral», *Harvard Law Review*, vol. 85, núm. 6, pp. 1089-1128.
- DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel (2012): «Ni más ni menos: el principio de indemnidad y sus excepciones», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 156, pp. 59-86.
- FUENTETAJA PASTOR, Jesús Ángel (2018): *Función pública y Derecho europeo*, Madrid, Civitas.
- GALÁN GALÁN, Alfredo (2021): *Primacía europea y Administración pública. La obligación administrativa de inaplicación*, Pamplona, Aranzadi.
- GARCÍA GUAL, Carlos (2013): *Diógenes Laercio: Vida y opiniones de los filósofos ilustres*, Madrid, Alianza.
- LENAERTS, KOEN, Maselis, Ignace, y GUTMAN, Kathleen (2014): *EU Procedural Law*, Oxford, OUP.
- LÓPEZ BALAGUER, Mercedes, y RAMOS MORAGUES, Francisco (2020): *El personal «indefinido no fijo». Génesis, jurisprudencia y una propuesta de regulación legal*, Valencia, Tirant.
- MARTÍN REBOLLO, Luis (2016): «Sobre el papel del juez nacional en la aplicación del derecho europeo y su control», *Revista de Administración Pública*, núm. 200, pp. 173-192.
- MOLINE, Jon (1969): «Aristotle, Eubulides and the Sorites», *Mind*, vol. 78, núm. 311, pp. 393-407.
- MUÑOZ LUINÁS, Jaime Ignacio (2019): *La función pública en España: 1827-2007*, BOE: Madrid.

- OJEDA AVILÉS, Antonio (1987): «El empleo temporal en las Administraciones públicas (una aproximación unitaria)», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 56, pp. 485-510.
- RODIN, Siniša (2016): «Constitutional Relevance of Foreign Court Decisions», *The American Journal of Comparative Law*, vol. 64, núm. 4, pp. 815-840.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José M^o (2015): «Normas de conducta y normas de control: Un estudio metodológico sobre la discrecionalidad planificadora, la ponderación y su control judicial», *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, núm. 1, 2015. Reimpreso el mismo año en: Luis Arroyo Jiménez et al. (coord.), *El juez del derecho administrativo. Libro homenaje a Javier Delgado Barrio*, Madrid, Marcial Pons, pp. 149-187.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José M^o (2022): «El vigésimo intento. La declaración del incumplimiento de España por su regulación de la responsabilidad del Estado legislador por infracción del Derecho de la Unión. Comentario a la STJUE (Gran Sala) de 28 de junio de 2022 (C-278/20)», *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 84, pp. 125-148.
- XIOL RÍOS, Juan Antonio (2018): «Las relaciones entre el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo: ¿un conflicto permanente?», *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 22, pp. 173-188.