

Cerere de decizie preliminară introdusă de Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 17 de Barcelona (Spania) la 19 mai 2022 – HM, VD/Generalitat de Catalunya

(Cauza C-332/22)

(2022/C 472/31)

Limba de procedură: spaniola

Instanța de trimitere

Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 17 de Barcelona (Spania)

Părțile din procedura principală

Reclamante: HM, VD

Pârât: Generalitat de Catalunya

Întrebările preliminare

- 1) Măsurile dispuse prin SSTs [hotărârile Tribunal Supremo (Curtea Supremă)] nr. 1425/2018 și 1426/2018 din 26 septembrie 2018, al căror criteriu a fost menținut până în prezent (30 noiembrie 2021) – constând în menținerea angajatului public care a suferit un abuz în aceeași situație precară abuzivă în ceea ce privește încadrarea în muncă, până când administrația angajatoare stabilește dacă există o nevoie structurală și organizează procedurile de selecție corespunzătoare pentru ocuparea postului cu funcționari publici permanenți sau de carieră – constituie măsuri care respectă condițiile de sancționare prevăzute în clauza 5 din acordul-cadru anexat la Directiva 1999/70 (?)?

Sau, dimpotrivă, aceste măsuri au drept rezultat menținerea situației precare și a lipsei de protecție până când administrația angajatoare decide în mod aleatoriu să organizeze o procedură de selecție pentru ocuparea postului său cu un angajat permanent, care are un rezultat incert, deoarece astfel de proceduri sunt deschise și candidaților care nu au suferit astfel de abuzuri, și constituie măsuri care nu pot fi concepute ca măsuri de sancționare disuasive în sensul clauzei 5 din acordul-cadru și nici ca unele care garantează îndeplinirea obiectivelor sale.

- 2) În cazul în care o instanță națională, respectându-și obligația de a sancționa, în orice caz, abuzul constat (sancțiunea este „indispensabilă” și „imediată”), ajunge la concluzia că principiul interpretării conforme nu permite garantarea efectului util al directivei fără a efectua o interpretare „*contra legem*” a dreptului național, tocmai pentru că ordinea juridică internă a statului membru nu a prevăzut nicio măsură de sancționare în vederea aplicării clauzei 5 din acordul-cadru în sectorul public, trebuie să aplice considerațiile din Hotărârea Egenberger (?) din 17 aprilie 2018 sau din Hotărârea (a Marii Camere) din 15 aprilie 2008, C-268/06 (?), astfel încât articolele 21 și 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene ar permite excluderea dispozițiilor de drept național care împiedică garantarea eficacității depline a Directivei 1999/70/CE, chiar dacă acestea ar avea valoare constituțională?

Prin urmare, este necesar ca raportul de muncă pe durată determinată abuziv să fie transformat în unul permanent, identic sau echivalent cu cel al funcționarilor permanenți comparabili, astfel încât victimei abuzului să i se garanteze stabilitatea locului de muncă, pentru a evita ca acest abuz să rămână nesancționat și să aducă atingere obiectivelor și efectului util al clauzei 5 din acord, chiar dacă această transformare este interzisă de legislația internă, de jurisprudența Tribunal Supremo [Curtea Supremă] sau ar putea fi contrară Constituției spaniole?

- 3) Având în vedere că Curtea a statuat, în Hotărârea din 25 octombrie 2018, C-331/17 (?), și în Hotărârea din 13 ianuarie 2022, C-382/19 (?), că clauza 5 din acordul-cadru se opune unei reglementări naționale care exclude anumiți funcționari publici de la aplicarea normelor care sancționează recurgerea abuzivă la contractele pe durată determinată succesive, atunci când nu există nicio altă măsură efectivă în ordinea juridică internă prin care să se sancționeze respectiva măsură abuzivă și în condițiile în care legislația spaniolă nu conține nicio măsură de sancționare a abuzurilor săvârșite în sectorul public asupra personalului temporar reclamant,

aplicarea acestei jurisprudențe a Curții și a principiului comunitar al echivalenței impun transformarea angajaților publici temporari care au suferit un abuz în funcționari publici permanenți sau de carieră și supunerea lor acelorași cauze de concediere și de încetare a raportului de muncă care se aplică acestora din urmă, în timp ce în sectorul privat, articolul 15 din Statutul lucrătorilor impune transformarea în angajați permanenți a lucrătorilor temporari care au lucrat în mod neîntrerupt pentru același angajator mai mult de 24 de luni într-o perioadă de 30 de luni, iar articolul 83 alineatul 3 din Legea nr. 40/2015 privind sectorul public, astfel cum a fost modificată prin Legea nr. 11/2020 privind bugetul general de stat pentru anul 2021, aplicând dreptul național, permite ca lucrătorii privați din cadrul întreprinderilor și al entităților care se transferă în sectorul public să îndeplinească aceleași atribuții ca funcționarii de carieră, cu condiția încetării și, prin urmare, fiind supuși acelorași cauze de încetare ca aceștia din urmă.

- 4) Având în vedere că condițiile legate de încetarea raportului de muncă și cele privind finalizarea unui contract de muncă fac parte din „condițiile de încadrare în muncă” incluse în clauza 4 din acordul-cadru, conform Hotărârii Curții din 13 martie 2014, cauza C-38/13 ⁽⁶⁾, Nierodzik, punctele 27 și 29, și Hotărârii Curții din 14 septembrie 2016, cauza C-596/14 ⁽⁷⁾, Ana de Diego Porras, punctele 30 și 31),

în cazul unui răspuns negativ la întrebarea anterioară, se solicită Curții să stabilească dacă stabilizarea personalului public temporar care suferă un abuz, prin spunerea acestora acelorași cauze de încetare și de concediere care se aplică funcționarilor de carieră sau angajaților permanenți comparabili, fără a dobândi acest statut, reprezintă o măsură care trebuie respectată de autoritățile naționale în temeiul clauzelor 4 și 5 din acordul-cadru anexat la Directiva 1999/70 și al principiului interpretării conforme, luând în considerare faptul că legislația națională interzice dobândirea statutului de funcționar permanent sau de carieră doar celor care nu îndeplinesc anumite condiții, iar stabilizarea acestui personal în condițiile indicate nu conduce la dobândirea statutului respectiv.

- 5) În măsura în care articolul 15 din Statutul lucrătorilor stabilește o durată maximă de doi ani în ceea ce privește contractele temporare, considerând că, după expirarea acestei perioade, necesitatea acoperită nu mai este provizorie sau excepțională, ci obișnuită și stabilă, ceea ce obligă angajatorii din sectorul privat să transforme raportul de muncă temporar în unul pe durată nedeterminată, și în măsura în care articolul 10 din [Estatuto Básico del Empleado Público (Statutul de bază al funcționarilor publici, denumit în continuare „EBEP”)], în sectorul public, impune obligația de a include posturile vacante ocupate de personal interimar/temporar în oferta de angajare în sectorul public din anul numirii și, dacă acest lucru nu este posibil, cu alte cuvinte în termen de maximum 2 ani, în cea din anul următor, astfel încât postul să fie ocupat de un funcționar permanent sau de carieră,

trebuie să se concluzioneze că utilizarea abuzivă a raporturilor de muncă pe durată determinată succesivă în sectorul public are loc din momentul în care administrația angajatoare nu ocupă postul acoperit de un funcționar public temporar cu un funcționar permanent sau de carieră în termenele stabilite de legislația națională, și anume prin includerea acestuia într-o ofertă de angajare în sectorul public în termen de maximum doi ani de la numirea angajatului interimar/temporar, cu obligația de a înceta raportul său de muncă prin executarea respectivei oferte de angajare în sectorul public în termenul maxim de trei ani prevăzut la articolul 70 din EBEP?

- 6) Legea spaniolă nr. 20/2021 din 28 decembrie 2021 încalcă principiile comunitare ale legalității și neretroactivității dispozițiilor penale prevăzute, printre altele, la articolul 49 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, deoarece prevede, drept sancțiune pentru abuzul privind încadrarea temporară în muncă, proceduri de selecție care se aplică în pofida faptului că acțiunile sau omisiunile care constituie încălcarea – și, prin urmare, abuzul – și denunțarea acesteia au avut loc și s-au consumat anterior (cu mulți ani înaintea) adoptării Legii nr. 20/2021.

- 7) Legea nr. 20/2021, prin faptul că prevede drept măsură de sancționare organizarea unor proceduri de selecție și acordarea unei indemnizații doar în favoarea victimelor unui abuz care nu reușesc în procedurile de selecție respective, încalcă clauza 5 din acordul-cadru și Directiva 1999/70/CE, deoarece nu sancționează abuzurile săvârșite în privința angajaților publici temporari care au reușit în respectiva procedură de selecție, în condițiile în care este cert că sancțiunea este întotdeauna indispensabilă, iar reușita în procedura de selecție nu constituie o măsură de sancționare care îndeplinește condițiile prevăzute de directivă, astfel cum arată Curtea în Ordonanța din 2 iunie 2021, cauza C-103/19 ⁽⁸⁾.

Sau, cu alte cuvinte, Legea nr. 20/2021, prin faptul că limitează recunoașterea indemnizației la personalul care este victimă a abuzurilor și care nu reușește în procedura de selecție, excluzând de la acest drept angajații care au fost supuși abuzurilor și care au dobândit statutul de personal permanent ulterior, prin intermediul respectivelor proceduri de selecție, încalcă Directiva 1999/70/CE și, în special, aspectele reținute în Ordonanța Curții din 2 iunie 2021, punctul 45, potrivit căreia, deși organizarea unor proceduri de selecție deschise angajaților publici numiți în mod abuziv în cadrul unor raporturi de muncă pe durată determinată succesive permite acestora din urmă să aspire la obținerea unui post permanent și stabil și, în consecință, la accesul la statutul de angajat public permanent, acest lucru nu scutește statele membre de obligația de a stabili o măsură adecvată pentru a sancționa în mod corespunzător utilizarea abuzivă a contractelor și a raporturilor de muncă pe durată determinată succesive.

- 8) Legea nr. 20/2021, prin faptul că prevede că procedurile de selecție care vizează reducerea încadrării temporare în muncă în sectorul public trebuie să se organizeze într-o perioadă de trei ani, până la 31 decembrie 2024, și prin faptul că stabilește drept sancțiune o indemnizație care se acordă la momentul încetării raportului de muncă sau al concedierii victimei abuzului, încalcă clauza 5 din acordul-cadru, în lumina Ordonanței din 9 februarie 2017, C-44[3]/16⁽⁹⁾, sau a Hotărârii din 14 [septembrie] 2016, C-16/15⁽¹⁰⁾, ori a Hotărârii din 21 noiembrie 2018, C-619/17⁽¹¹⁾, deoarece nu face altceva decât să perpetueze sau să prelungească situația de abuz, de lipsă de protecție și de precaritate în ceea ce privește încadrarea în muncă, subminând efectul util al Directivei 1999/70 până când lucrătorul respectiv este în cele din urmă concediat și poate primi indemnizația menționată.
- 9) Legea nr. 20/2021 încalcă principiul echivalenței, deoarece conferă drepturi în temeiul directivei care sunt inferioare celor care rezultă din dreptul intern, având în vedere că:
- Legea nr. 11/2020 privind bugetul general de stat pentru anul 2021, prin modificarea articolului 87 alineatul 5 din Legea nr. 40/2021, aplicând dreptul intern, permite ca lucrătorii din cadrul întreprinderilor private care sunt transferați în sectorul public să îndeplinească aceleași atribuții ca funcționarii de carieră, fiind supuși acelorași cauze de încetare, chiar dacă nu au reușit în procedura de selecție, cu condiția încetării, în timp ce Legea nr. 20/2021, aplicând dreptul Uniunii, nu permite lucrătorilor publici care au fost selectați în conformitate cu procedurile de selecție supuse principiilor egalității, publicității și liberei concurențe să continue să îndeplinească aceleași atribuții ca funcționarii de carieră, fiind supuși acelorași cauze de încetare.
 - Articolul 15 din Statutul lucrătorilor, astfel cum a fost modificat prin Legea nr. 1/1995 din 24 martie 1995, cu alte cuvinte înainte de adoptarea Directivei 1999/70, permite – în temeiul dreptului intern – transformarea în angajați permanenți a lucrătorilor din sectorul privat care lucrează pentru același angajator de mai mult de 2 ani, în timp ce, în temeiul directivei, lucrătorii din sectorul public care sunt victime ale unui abuz primesc o indemnizație echivalentă cu doar 20 de zile de salariu pe an de muncă, al cărei quantum total nu poate depăși 12 remunerații lunare, iar transformarea raporturilor de muncă ale acestora în raporturi permanente este interzisă.
 - Articolul 32 și următoarele din Legea nr. 40/2015 privind sectorul public, care consacră principiul despăgubirii integrale și care obligă administrațiile să repare toate prejudiciile cauzate victimelor comportamentului său, și, cu toate acestea, aplicând dreptul Uniunii, indemnizația acordată victimelor unui abuz este limitată a priori, atât ca valoare – 20 de zile de salariu pe an de muncă – cât și ca timp – 12 remunerații lunare.
- 10) Legea nr. 20/2021, prin faptul că stabilește ca unică măsură de sancționare efectivă o indemnizație echivalentă cu 20 de zile de salariu pe an de muncă în favoarea victimelor unui abuz care nu au reușit în procedura de selecție, încalcă jurisprudența stabilită de Curte prin Hotărârea din 7 martie 2018, cauza Santoro⁽¹²⁾, potrivit căreia, în sectorul public, pentru a respecta directiva, nu este suficient să se acorde o indemnizație, ci aceasta trebuie să fie însoțită de măsuri de sancționare suplimentare efective, proporționale și disuasive.
- 11) Legea nr. 20/2021, prin faptul că stabilește o indemnizație echivalentă cu 20 de zile de salariu pe an de muncă, al cărei quantum total nu poate depăși 12 remunerații lunare, în favoarea victimelor care nu reușesc în procedura de selecție încalcă principiile comunitare ale reparării adecvate și integrale a prejudiciilor și proporționalității, prin excluderea câștigului nerealizat și a altor indemnizații sau compensații financiare, ca de exemplu cele care rezultă din pierderea unor șanse (expresie utilizată în Hotărârea Santoro), din imposibilitatea de a dobândi statutul de angajați permanenți ca urmare a neorganizării unor proceduri de selecție în termenele prevăzute de legislația națională sau a nereușitei în cadrul acestora, din prejudiciul moral care decurge din lipsa de protecție rezultată din orice situație de precaritate a locului de muncă, din concedierea victimei unui abuz, în condiții de vârstă și de sex (de exemplu, femei de peste 50 de ani) în care nu există o piață alternativă a muncii; sau din reducerea pensiilor pentru limită de vârstă?

- 12) Legea nr. 20/2021, prin stabilirea unei indemnizații maxime echivalente cu 20 de zile de salariu pe an de muncă, al cărei quantum total nu poate depăși 12 remunerații lunare, încalcă reglementarea Uniunii, în lumina Hotărârii Curții din 2 august 1993, C-271/91 ⁽¹³⁾, cauza Marshall, și a Hotărârii din 17 decembrie 2015, C-407/14 ⁽¹⁴⁾, cauza Arjona, potrivit cărora dreptul Uniunii se opune ca despăgubirea pentru prejudiciul suferit de o persoană ca urmare a concedierii să fie limitată *a priori* de un plafon maxim?

⁽¹⁾ Directiva 1999/70 a Consiliului din 28 iunie 1999 privind acordul-cadru cu privire la munca pe durată determinată, încheiat între CES, UNICE și CEEP (JO 1999, L 175, p. 43, Ediție specială, 05/vol. 5, p. 129).

⁽²⁾ Hotărârea din 17 aprilie 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257).

⁽³⁾ Hotărârea din 15 aprilie 2018, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223).

⁽⁴⁾ Hotărârea din 25 octombrie 2018, Sciotto (C-331/17, EU:C:2018:859).

⁽⁵⁾ Hotărârea din 13 ianuarie 2022, MIUR și Ufficio Scolastico Regionale per la Campania (C-282/19, EU:C:2022:3).

⁽⁶⁾ Hotărârea din 13 martie 2014, Nierodzik (C-38/13, EU:C:2014:152).

⁽⁷⁾ Hotărârea din 14 septembrie 2016, De Diego Porras (C-596/14, EU:C:2016:683).

⁽⁸⁾ Ordonanța din 2 iunie 2021, SUSH și CGT Sanidad de Madrid (C-103/19, nepublicată, EU:C:2021:460).

⁽⁹⁾ Ordonanța din 9 februarie 2017, Rodrigo Sanz (C-443/16, EU:C:2017:109).

⁽¹⁰⁾ Hotărârea din 14 septembrie 2016, Pérez López (C-16/15, EU:C:2016:679).

⁽¹¹⁾ Hotărârea din 21 noiembrie 2018, de Diego Porras (C-619/17, EU:C:2018:936).

⁽¹²⁾ Hotărârea din 7 martie 2018, Santoro (C-494/16, EU:C:2018:166).

⁽¹³⁾ Hotărârea din 2 august 1993, Marshall (C-271/91, EU:C:1993:335).

⁽¹⁴⁾ Hotărârea din 17 decembrie 2015, Arjona Camacho (C-407/14, EU:C:2015:831).

Cerere de decizie preliminară introdusă de Tribunal Supremo (Spania) la 15 iulie 2022 – Maxi Mobility Spain SLU/Comunidad de Madrid, Asociación Nacional del Taxi, Asociación Taxi Project 2.0

(Cauza C-475/22)

(2022/C 472/32)

Limba de procedură: spaniola

Instanța de trimitere

Tribunal Supremo (España)

Părțile din procedura principală

Recurentă: Maxi Mobility Spain SLU

Intimate: Comunidad de Madrid, Asociación Nacional del Taxi, Asociación Taxi Project 2.0

Întrebările preliminare

Legislația națională spaniolă consideră că menținerea unui serviciu de taxiuri este un mijloc de transport urban de curse la comandă de interes general și, prin urmare, o supune unei reglementări administrative stricte pentru a garanta obiective de calitate, protecția utilizatorilor, politica în domeniul transporturilor și politica de mediu, inclusiv controlul tarifelor. Având în vedere această reglementare națională:

- 1) Este compatibil cu libertatea de stabilire să se impună altor servicii de transport urban de curse la comandă, cum ar fi vehiculele de închiriat private, restricții supuse principiului proporționalității pentru a asigura compatibilitatea și complementaritatea acestor alte modele ale aceleiași activități cu modelul taxiurilor?
- 2) În cazul unui răspuns afirmativ la întrebarea anterioară, este compatibilă cu libertatea de stabilire prevederea, pentru servicii de transport urban de curse la comandă, altele decât taxiurile, cum ar fi vehiculele de închiriat private, a unei măsuri restrictive specifice de stabilire a unui raport maxim între autorizații și licențele pentru taxiuri precum cel prevăzut de legislația spaniolă de 1/30, cu respectarea principiului proporționalității în aplicarea sa concretă de către administrația competentă?
- 3) Măsura restrictivă privind vehiculele de închiriat private constând în stabilirea unui raport de acordare a autorizațiilor de 1/30, prevăzută la întrebarea anterioară, este compatibilă cu interzicerea ajutoarelor de stat în temeiul articolului 107 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene?