

Informații cu privire la acțiunile întreprinse ca urmare a plângerii înregistrate cu numărul de referință CHAP (2013) 01917

Comisia Europeană a primit numeroase plângeri cu privire la eventuala utilizare abuzivă a contractelor cu durată determinată succesive în sectorul public din Spania.

Plângerile indică faptul că guvernul spaniol a încheiat un acord cu sindicatele la 29 martie 2017. Reclamanții sunt îngrijorați că, prin intermediul acestui acord, guvernul spaniol dorește să remedieze [„regularizar y blanquear,„] situația angajaților din sectorul public care fuseseră angajați anterior cu contracte cu durată determinată succesive și să evite astfel procedurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor.

Legislația UE aplicabilă

Clauza 5 alineatul (1) din acordul-cadru cu privire la munca pe perioadă determinată, încheiat între CES, UNICE și CEEP, anexat la Directiva 1999/70/CE („acordul-cadru”) prevede că, pentru a preveni abuzurile care rezultă din folosirea contractelor sau a raporturilor de muncă pe perioadă determinată succesive, statele membre introduc, acolo unde nu există măsuri legale echivalente, una sau mai multe dintre următoarele măsuri:

- (a) motive obiective care să justifice reînnoirea unor asemenea contracte sau raporturi de muncă sau
- (b) durată totală maximă a contractelor sau raporturilor de muncă pe durată determinată succesive sau
- (c) numărul de reînnoiri ale unor asemenea contracte sau raporturi de muncă.

În conformitate cu jurisprudența constantă a Curții de Justiție a UE, situațiile de ocupare a forței de muncă pot fi calificate drept „abuzuri” în sensul clauzei 5 alineatul (1) din acordul-cadru, în cazul în care contractele de angajare cu durată determinată sunt utilizate în acest sector pentru a răspunde unei necesități permanente și durabile a angajatorului în materie de personal¹.

Comisia evaluează conformitatea legislației spaniole care reglementează situația angajaților din sectorul public cu clauza 5 din acordul-cadru cu privire la munca pe durată determinată, care obligă statele membre să adopte măsuri pentru a preveni utilizarea abuzivă a contractelor cu durată determinată succesive.

Privind presupusa cerință de transformare a actualelor contracte cu durată determinată în contracte cu durată nedeterminată

Reclamanții arată că, potrivit acordului din 29 martie 2017, guvernul spaniol nu va transforma contractele cu durată determinată succesive ale angajaților din sectorul public în contracte cu durată nedeterminată, ci va recruta angajați permanenți prin intermediul unor concursuri generale.

Curtea de Justiție a UE („CJUE” sau „Curtea”) a statuat că, întrucât clauza 5 punctul (2) din acordul-cadru nu stabilește o obligație generală a statelor membre de a prevedea transformarea în contracte cu durată nedeterminată a contractelor de muncă cu durată determinată și nici nu prevede condițiile precise în care se poate face uz de astfel de contracte, ea lasă o anumită

¹ A se vedea în acest sens hotărârea din 26 ianuarie 2012, *Kücük*, C-586/10, EU:C:2012:39, punctul 39 și jurisprudența citată și hotărârea din 26 noiembrie 2014, *Mascolo și alții*, C-22/13, C-61/13, C-63/13 și C-418/13, EU:C:2014:2401, punctul 101.

putere de apreciere în materie statelor membre (Hotărârea din 7 septembrie 2006, *Marrosu și Sardino*, C-53/04, EU:C:2006:517, punctul 47).

În consecință, clauza 5 din acordul-cadru nu se opune, ca atare, ca un stat membru să rezerve un tratament diferit recurgerii abuzive la contracte sau raporturi de muncă pe durată determinată succesive, după cum respectivele contracte sau raporturi au fost încheiate cu un angajator care aparține sectorului privat sau cu un angajator din sectorul public (Hotărârea din 7 septembrie 2006, *Marrosu și Sardino*, C-53/04, EU:C:2006:517, punctul 48).

Cu toate acestea, pentru ca o reglementare națională care interzice, exclusiv în sectorul public, transformarea în contract de muncă cu durată nedeterminată a unei succesiuni de contracte de muncă cu durată determinată să poată fi considerată conformă cu acordul-cadru, ordinea juridică internă a statului membru respectiv trebuie să cuprindă, în sectorul avut în vedere, o altă măsură eficace pentru a evita și, după caz, sancționa utilizarea abuzivă de contracte de muncă cu durată determinată succesive (Hotărârea din 7 septembrie 2006, *Marrosu și Sardino*, C-53/04, EU:C:2006:517, punctul 49).

Rezumând:

- acordul-cadru nu stabilește o obligație generală a statelor membre de a prevedea transformarea în contracte cu durată nedeterminată a contractelor de muncă cu durată determinată;
- acordul-cadru nu împiedică statele membre să adopte măsuri diferite în sectorul public și în sectorul privat;
- acordul-cadru nu reglementează cazurile de discriminare dintre două categorii de lucrători cu durată determinată (ci doar discriminarea dintre un lucrător cu durată determinată și un lucrător permanent comparabil);
- în legislația națională trebuie să fie prevăzute măsuri eficace pentru prevenirea și, după caz, sancționarea utilizării abuzive de contracte cu durată determinată succesive.

Privind presupusa cerință de a ține cont de vârstă și de experiență la organizarea concursurilor generale

Reclamanții susțin că nu se ține cont de vârsta și experiența lor la organizarea concursurilor generale, în care trebuie să concureze cu candidați mai tineri și mai neexperimentați, și că acest fapt constituie discriminare pe motiv de vârstă, interzisă de Directiva 2000/78/CE a Consiliului din 27 noiembrie 2000.

Ar trebui subliniat faptul că statele membre (în calitate de angajatori) au, în principiu, libertatea de a decide care sunt procedurile de selecție cele mai eficiente pentru a-și selecta personalul și a evalua calitățile candidaților în conformitate cu aceste proceduri, cu condiția să nu existe discriminare pe baza vreunui dintre motivele interzise de legislația UE.

Articolele 1 și 2 din Directiva 2000/78/CE a Consiliului din 27 noiembrie 2000 interzic discriminarea pe motiv de vârstă, iar articolul 3 prevede că directiva se aplică sectorului public. Cu toate acestea, nu au fost prezentate suficiente dovezi privind discriminarea pe criteriu de vârstă în acest caz.

Pentru ca un caz să fie considerat discriminare, trebuie să existe un tratament diferențiat fără o justificare obiectivă. În cazul de față, nu au fost prezentate însă dovezi privind un astfel de tratament diferențiat: angajații care în trecut au făcut obiectul unor contracte cu durată determinată succesive pot participa la concursurile generale nou-anunțate în condiții echivalente celor aplicabile candidaților care nu au lucrat anterior în sectorul public.

Spania a transpus Directiva 2000/78/CE în dreptul său intern, în special prin Legea 62/2003, astfel cum a fost modificată ulterior. Comisia nu dispune în prezent de dovezi care să indice că Directiva 2000/78/CE nu a fost transpusă în mod corect în dreptul intern al Spaniei.

Cauza Santoro: privind despăgubirile acordate pentru abuzurile din trecut

În septembrie 2016, o instanță civilă italiană (*Tribunale di Trapani*) a solicitat Curții de Justiție a Uniunii Europene („CJUE” sau „Curtea”) să pronunțe o decizie preliminară, solicitând îndrumări privind existența unei prevederi în legislația italiană referitoare la protecția efectivă - în special compensație corespunzătoare - a angajaților din sectorul public ale căror drepturi prevăzute în clauza 5 alineatul (1) din acordul-cadru au fost încălcate².

Această problemă s-a pus într-un context în care normele naționale în acest sens s-au aplicat diferit în cazul angajaților din sectorul privat și al celor din sectorul public. Dacă un lucrător este angajat în sectorul privat pe o perioadă care depășește limita prevăzută în contract sau care depășește limita maximă de 36 de luni, legislația italiană prevede transformarea automată a contractului de angajare pe perioadă determinată într-un contract de angajare pe perioadă nedeterminată în sectorul privat. În schimb, atunci când este vorba de angajați din sectorul public, compensațiile se limitează la o sumă forfetară și la plata de daune-interese pentru pierderea oportunităților favorabile.

În hotărârea sa din 7 martie 2018 (cauza C-494/16, *Santoro*), CJUE a confirmat că statele membre pot să rezerve un tratament diferit utilizării abuzive a contractelor cu durată determinată succesive în sectorul public, cu condiția să existe alte măsuri eficiente.

CJUE a mai confirmat că, având în vedere că nu există o obligație legală de transformare a contractelor de angajare pe perioadă determinată în contracte de angajare pe perioadă nedeterminată pentru lucrătorii din serviciul public (deoarece cei din urmă trebuie să reușească la un concurs general înainte să poată deveni angajați permanenți), acești lucrători nu au dreptul la o indemnizație menită să compenseze netransformarea contractului, la care au dreptul angajații din sectorul privat. Cu toate acestea, angajații din sectorul public ar trebui să aibă dreptul la o indemnizație pentru pierderea unor oportunități. Calculul acestei indemnizații rămâne în sarcina instanței naționale, însă CJUE a indicat, făcând referire la dificultățile inerente demonstrării existenței unei pierderi de oportunități, că sarcina de a demonstra că această pierdere de oportunități nu a existat nu ar trebui să îi revină angajatului.

O sarcină a probei excesivă ar putea elimina eficiența unei măsuri. Curtea a constatat că, având în vedere dificultățile inerente demonstrării existenței unei pierderi de oportunități, un mecanism de prezumții menit să garanteze lucrătorului care a suferit, din cauza folosirii abuzive a unor contracte pe durată determinată succesive, o pierdere a unor oportunități de angajare, posibilitatea de a elimina consecințele unei astfel de încălcări a dreptului Uniunii ar îndeplini cerința privind eficacitatea.

Curtea menționează de asemenea și alte măsuri existente pentru a preveni și a sancționa folosirea abuzivă a contractelor pe durată determinată, precum răspunderea organelor de conducere, astfel cum este consacrată în articolul 36 alineatul (5) din Decretul legislativ nr. 165/2001.

Curtea concluzionează că instanța de trimitere este cea care trebuie să verifice dacă sancțiunile existente impuse autorităților publice (indemnizația forfetară, indemnizația pentru compensarea pierderii unei oportunități și responsabilitatea organului de conducere) sunt suficiente de

² Cauza C-494/16, *Santoro*, EU:C:2018:166.

eficiente și disuasive pentru a garanta deplina eficacitate a normelor adoptate în temeiul acordului-cadru. Astfel, Curtea face din nou referire la importanța posibilității pentru angajat să se bazeze pe prezumția că statul este cel care trebuie să dovedească că angajatul care a făcut obiectul unor contracte pe durată determinată succesive și abuzive nu s-a confruntat cu pierderea unor oportunități de a găsi un loc de muncă sau că, în cazul în care ar fi fost organizat în mod legal un concurs de recrutare, el nu l-ar fi promovat.

Hotărârea va facilita pe viitor obținerea de către lucrătorii din sectorul public care au făcut obiectul unor contracte pe durată determinată succesive și abuzive, în contradicție cu clauza 5 din acordul-cadru, a unor indemnizații pentru pierderea unor oportunități din cauza acestor contracte pe durată determinată succesive și abuzive.

În principiu, autorităților naționale ale statului membru în cauză, inclusiv instanțelor sale de judecată, le revine sarcina aplicării legislației naționale, inclusiv a dispozițiilor de transpunere a legislației UE, în fiecare caz în parte. Într-adevăr, autoritățile naționale sunt cele mai în măsură să decidă asupra temeiniciei fiecărui caz. În cazul în care reclamanții se consideră victime ale utilizării abuzive a contractelor cu durată determinată succesive în urma cărora au suferit prejudicii, ei pot introduce o acțiune în despăgubiri în fața instanței naționale competente pentru litigii de muncă.

Cauza Sánchez Ruiz

De asemenea, în cadrul a două proceduri separate (cauza C-103/18 Sánchez Ruiz), Juzgado de lo Contencioso Administrativo nr. 8 din Madrid a solicitat CJUE să pronunțe o decizie preliminară³ care să conțină îndrumări cu privire la următoarele patru întrebări:

1) Prima întrebare se referă la semnificația expresiei „folosirea contractelor pe durată determinată succesive” din clauza (5) alineatul (1) din acordul-cadru.

2) A doua întrebare se referă la conținutul hotărârilor în cauza Martínez Andrés și Castrejana López și în cauza Pérez López. Mai exact, hotărârea Pérez López abordează noțiunile „motiv obiectiv” și „necesitate permanentă”, iar instanța de trimitere nu este sigură de implicațiile acestor noțiuni în mod special în ceea ce privește sectorul public și mai precis anumite servicii publice esențiale (sănătate, educație și justiție). Ea face referire la jurisprudența spaniolă, care susține că, dacă există un motiv pentru caracterul temporar al fiecărui contract în parte, atunci nu se poate vorbi de o încălcare a legii în cazul unei numiri temporare, și nici în cazul utilizării contractelor succesive, deoarece nimic nu împiedică încheierea mai multor contracte temporare succesive cu același lucrător atât timp cât motivul pentru fiecare dintre acestea corespunde motivelor pentru tipul de numire în cauză, iar numirea respectivă satisface celelalte cerințe și condiții formale stabilite prin lege. Astfel se conturează concluzia, care în opinia instanței de trimitere este incompatibilă cu jurisprudența CJUE, că din cauza caracteristicilor specifice ale unui serviciu public esențial, în sectorul public nu vor exista niciodată abuzuri, Directiva 1999/70/CE nu se va aplica niciodată și, prin urmare, lucrătorii interimari/ocazionali/în regim de suplinire nu vor atinge niciodată obiectivele de stabilitate pentru care pledează directiva.

3) A treia întrebare este cum să se stabilească dacă există în dreptul național sancțiuni sau restricții destinate să împiedice abuzul de numiri temporare prin utilizarea contractelor temporare succesive și, în cazul în care există, dacă sunt eficiente și proporționale, iar dacă nu există, care ar trebui să fie consecințele. Instanța de trimitere concluzionează că: nu există limite maxime pentru numirile temporare, limitele legale destinate să împiedice utilizarea extinsă a contractelor temporare (articolele 10 și 70 din EBEP) nefiind respectate și, prin

³ JO C 161, 7.5.18, p. 23.

urmare, nefiind eficiente și că, prin lege, consecințele ce decurg din utilizarea abuzivă a numirilor temporare stabilite pentru angajatorii din sectorul privat nu pot fi impuse unui angajator din sectorul public. În opinia instanței de trimitere, transformarea numirii într-o numire nepermanentă pe durată nedeterminată, astfel cum a fost stabilit de Tribunal Supremo (Curtea Supremă) pentru personalul angajat cu contract de muncă, nu ar respecta nici cerințele directivei deoarece permite ca postul să fie desființat sau lucrătorul să fie concediat atunci când postul este ocupat de un angajat permanent, Este vorba, așadar, de o altă formă de muncă temporară. Prin urmare, în opinia sa, nu există nicio măsură națională pentru a împiedica și, după caz, a sancționa utilizarea abuzivă a contractelor cu durată determinată succesive.

4) a patra întrebare se referă la aspecte procedurale. Punctul de plecare al acestei chestiuni este că un lucrător temporar (lucrător ocazional, interimar sau în regim de suplinire) nu poate să își exercite drepturile conferite de ordinea juridică a UE din cauza aplicării unei norme procedurale prin care lucrătorilor temporari li se solicită să manifeste un comportament activ de contestare sau de atacare în justiție a tuturor numirilor și încetărilor succesive, iar hotărârea finală este pronunțată fără a se obține protecția conferită de directivă. Pe scurt, instanța de trimitere observă că din cauza unor decizii administrative finale (încetări ale raporturilor de muncă, numiri, concursuri) și hotărâri judecătorești pronunțate în primă instanță și în ultimă instanță, lucrătorilor le este mai dificil, odată ce respectivele decizii și hotărâri devin definitive, să se plângă de nereguli și să atingă obiectivele prevăzute în Directiva 1999/70/CE, în special în cazul hotărârilor judecătorești definitive bazate pe o jurisprudență stabilită de organe de jurisdicție de ultimă instanță a căror interpretare este incompatibilă cu jurisprudența CJUE și care nu au solicitat o decizie preliminară în cauza respectivă, deși erau obligate să o facă. În opinia instanței de trimitere, chiar dacă situația ar trebui să implice acte administrative definitive (încetări ale raporturilor de muncă, numiri și concursuri de selecție succesive), având în vedere principiul cooperării care decurge din articolul 4 alineatul (3) din TFUE, organul administrativ ar fi obligat, atunci când primește o cerere de reexaminare a unei hotărâri definitive, să țină cont de interpretarea relevantă a legislației UE. Cu toate acestea, instanțele naționale nu pot să stabilească conținutul dispozițiilor incompatibile cu legislația UE sau a actelor pe care le abrogă: singurul lucru pe care îl pot face este să ignore norma națională în favoarea aplicării legislației UE, atingând astfel obiectivele urmărite de aceasta. Întrebarea este, așadar, dacă, în conformitate cu legislația UE, hotărârile judecătorești/actele administrative definitive trebuie să fie revizuite în aceste circumstanțe, atunci când cele patru condiții enunțate în hotărârea Kühne & Heitz sunt îndeplinite.

Comisia așteaptă pronunțarea unei hotărâri în această cauză.

Concluzie

Comisia cunoaște situația lucrătorilor cu contracte de muncă pe perioadă determinată din sectorul public spaniol.

Comisia evaluează conformitatea legislației spaniole care reglementează situația angajaților din sectorul public cu clauza 5 din acordul-cadru privind munca pe durată determinată.

Înainte de finalizarea evaluării, Comisia va aștepta hotărârea Curții de Justiție a UE în cauza C-103/18 Sanchez Ruiz, care va fi relevantă pentru evaluarea menționată mai sus.

Recenta hotărâre în cauza C-494/16 Santoro a clarificat chestiunile referitoare la indemnizația pentru compensarea încălcării clauzei 5 din acordul-cadru și va facilita pe viitor obținerea de către lucrătorii din sectorul public care au făcut obiectul unor contracte pe durată determinată succesive și abuzive a unor indemnizații pentru pierderea unor oportunități din cauza acestor contracte pe durată determinată succesive și abuzive.

Reclamanții vor fi informați, prin intermediul acestui site internet⁴, cu privire la rezultatele anchetei Comisiei și cu privire la eventualele acțiuni pe care Comisia poate decide să le întreprindă ca urmare a acestei anchete.

⁴ https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/contact/problems-and-complaints/how-make-complaint-eu-level/joining-similar-complaints/decisions-multiple-complaints_ro