

Petición de decisión prejudicial presentada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 17 de Barcelona (España) el 19 de mayo de 2022 — HM, VD / Generalitat de Catalunya

(Asunto C-332/22)

(2022/C 472/31)

Lengua de procedimiento: español

Órgano jurisdiccional remitente

Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 17 de Barcelona

Partes en el procedimiento principal

Demandantes: HM, VD

Demandada: Generalitat de Catalunya

Cuestiones prejudiciales

PRIMERA.- Si las medidas acordadas en [las sentencias del Tribunal Supremo español] nº 1425/2018 y 1426/2018, de 26 de septiembre de 2018, cuyo criterio se mantiene hasta el día de hoy (30 de noviembre de 2021) — consistentes en mantener al empleado público víctima de un abuso en el mismo régimen de precariedad abusiva en el empleo hasta que la Administración empleadora determine si existe una necesidad estructural y convoque los correspondientes procesos selectivos para cubrir la plaza con empleados públicos fijos o de carrera —, son medidas que cumplen con los requisitos sancionadores de la Cláusula 5 del Acuerdo marco anexo a la Directiva 1999/70 ⁽¹⁾,

O si por el contrario, estas medidas dan lugar a la perpetuación de la precariedad y de desprotección hasta que la Administración empleadora aleatoriamente decida convocar un proceso selectivo para cubrir su plaza con un empleado fijo, cuyo resultado es incierto, pues estos procesos también están abiertos a los candidatos que no han sido víctimas de tal abuso, son medidas que no pueden ser concebidas como medidas sancionadoras disuasorias a los efectos de la Cláusula 5 del Acuerdo marco, ni que garanticen el cumplimiento de sus objetivos.

SEGUNDA.- Cuando un órgano jurisdiccional nacional, en cumplimiento de su obligación de sancionar, en todo caso, el abuso constatado (la sanción es «indispensable» e «inmediata»), llega a la conclusión de que el principio de interpretación conforme no permite garantizar el efecto útil de la Directiva sin incurrir en una interpretación «contra lege[m]» del Derecho interno, precisamente porque el ordenamiento interno del Estado miembro no ha incorporado ninguna medida sancionadora para aplicar la cláusula 5 del Acuerdo marco en el sector público; ¿Debe aplicar las consideraciones de la Sentencia Egenberger ⁽²⁾, de 17 de abril de 2018, o de la Sentencia (de la Gran Sala), de 15 de abril de 2008, n.º C-268/2006 ⁽³⁾, de forma que los arts. 21 y 47 de la Carta de Derechos de la Unión Europea permitirían una exclusión de las disposiciones del Derecho interno que impidan garantizar la plena efectividad de la Directiva 1999/70/CE, aun cuando tengan rango constitucional?

¿En consecuencia, debe procederse a la conversión de la relación temporal de carácter abusivo en una relación fija, idéntica o equiparable a la de los funcionarios fijos comparables, dotando de estabilidad en el empleo a la víctima del abuso, para evitar que este abuso quede sin sanción y que se socaven los objetivos y el efecto útil de dicha Cláusula 5 del Acuerdo, aunque esa transformación esté prohibida por la Normativa interna, doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo o pudiera ser contraria a la Constitución española?

TERCERA.- Si habiendo dictaminado el TJUE en sus sentencias de 25/10/2018, C-331/17 ⁽⁴⁾, y de 13/1/2022, C-[2] 82/19 ⁽⁵⁾, que la Cláusula 5 del Acuerdo Marco se opone a una normativa nacional que excluye a determinados empleados públicos de la aplicación de las normas que sancionan la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada, si no existe ninguna otra medida efectiva en el ordenamiento jurídico interno que sancione dicha medida abusiva, y no existiendo en la Legislación española ninguna medida para sancionar el abuso en el sector público aplicable al personal temporal recurrente,

Si la aplicación de esta doctrina del TJUE y del principio comunitario de equivalencia obliga a transformar a los empleados públicos temporales víctimas de un abuso en empleados públicos fijos o de carrera, sujetándolos a las mismas causas de cese y extinción de la relación de empleo que rigen para estos últimos, en tanto que en el sector privado, el art. 15 del Estatuto de los Trabajadores obliga a transformar en fijos a los trabajadores temporales que llevan más de 24 meses, en un periodo de 30, de servicios continuados con el mismo empresario, y en cuanto el art 83.3 de la ley 40/2015, del Sector Público, en su redacción dada por la Ley 11/2020, de presupuestos generales del Estado para 2021, aplicando el derecho nacional, permite que los trabajadores privados de empresas y entidades que pasen al sector público puedan desempeñar las mismas funciones que los funcionarios de carrera con la condición a extinguir y, por tanto, sujetándolos a las mismas causas de cese que a estos últimos.

CUARTA -Teniendo en cuenta que las condiciones relacionadas con la extinción de la relación de empleo y los requisitos de finalización de un contrato de trabajo forman parte de las «condiciones de trabajo» incluidas en la cláusula 4 del Acuerdo marco, según las SSTJUE del 13/3/2014, asunto C-38/13 ⁽⁶⁾, caso Nierodzik, apartados 27 y 29; y de 14/9/2016 asunto C-596/14 ⁽⁷⁾, caso Ana de Diego Porras apartados 30 y 31),

En caso de que la respuesta a la cuestión anterior sea negativa, se interesa que, por el TJUE, se determine si la estabilización del personal público temporal víctima de un abuso, aplicándole las mismas causas de cese y de despido que rigen para los funcionarios de carrera o empleados fijos comparables, sin adquirir esta condición, es una medida de obligado cumplimiento por las autoridades nacionales en aplicación de las cláusulas 4 y 5 del Acuerdo marco de la Directiva 1999/70 y del principio de interpretación conforme, toda vez que la legislación nacional solo prohíbe adquirir la condición de empleados fijos o de carrera a quienes no cumplen determinados requisitos, y la estabilización de este personal en los términos indicados no conlleva la adquisición de esta condición.

QUINTA.- En tanto que el art. 15 del Estatuto de los Trabajadores establece un plazo máximo de duración de los contratos temporales de dos años, entendiéndose que, vencido este plazo, la necesidad cubierta ya no es provisional, ni excepcional, sino ordinaria y estable, obligando en el sector privado a los empresarios a transformar la relación temporal en una relación indefinida, y en tanto que el art. 10 del [Estatuto Básico del Empleado Público] (EBEP), en el sector público, obliga a incluir las plazas vacantes servidas por personal interino/temporal en la Oferta Pública de Empleo del año de nombramiento y, si no fuera posible, esto es en el plazo máximo de 2 años, en la del año siguiente, al objeto de que la plaza se provea por un funcionario fijo o de carrera,

Si debe concluirse que el abuso en la contratación temporal sucesiva en el sector público se produce desde el momento en el que la Administración empleadora, no prov[ee] la plaza servida por un empleado público temporal con un empleado fijo o de carrera en los plazos que establece la normativa nacional, esto es, mediante su inclusión de la misma en una Oferta Pública de Empleo en el plazo máximo de dos años a contar desde el nombramiento del empleado interino/temporal, con obligación de cesarle mediante la ejecución de esa Oferta Pública de Empleo en el plazo máximo de tres años que establece el art. 70 del EBEP.

SEXTA.- Si la Ley española 20/2021, de 28 de diciembre, vulnera los principios comunitarios de legalidad e irretroactividad de las disposiciones sancionadoras recogidos, entre otros, en el art. 49 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, pues prevé, como sanción al abuso en la temporalidad, procesos selectivos que se aplican aunque las acciones u omisiones constitutivas de la infracción — y por tanto del abuso — y su denuncia, se produjeron y consumaron con anterioridad — años antes — a la promulgación de Ley 20/2021.

SÉPTIMA.- Si la Ley 20/2021, al prever como medida sancionadora la convocatoria de procesos selectivos, y una indemnización solo a favor de las víctimas de un abuso que no superen dicho proceso selectivo, infringe la Cláusula 5 del Acuerdo Marco y la Directiva 1999/70/CE, pues deja sin sancionar los abusos producidos respecto de los empleados públicos temporales que hayan superado dicho proceso selectivo, cuando lo cierto es que la sanción es siempre indispensable y la superación de dicho proceso selectivo no es una medida sancionadora que cumpla con los requisitos del Directiva, como dice el TJUE en su Auto de 2 de junio de 2021, caso C-103/2019 ⁽⁸⁾.

O lo que es lo mismo, si la Ley 20/2021, al limitar el reconocimiento de la indemnización al personal víctima de abuso que no supere el proceso selectivo, excluyendo de dicho derecho a los empleados que han sido objeto de abuso y que han obtenido la condición de personal fijo posteriormente, a través de tales procesos selectivos; infringe la Directiva 1999/70/CE y, en particular, lo dispuesto por el ATJUE de 2 de junio de 2021, apartado 45, de acuerdo con el cual, si bien la organización de procesos selectivos abiertos a los empleados públicos que hayan sido nombrados de manera abusiva en el marco de sucesivas relaciones de servicio de duración determinada permite a estos últimos aspirar a obtener un puesto permanente y estable y, por tanto, el acceso a la condición de personal público fijo, ello no exime a [los] Estados miembros de la obligación de establecer una medida adecuada para sancionar debidamente la utilización abusiva de sucesivos contratos y relaciones laborales de duración determinada.

OCTAVA.- Si la Ley 20/2021 al establecer que los procesos selectivos encaminados a reducir la temporalidad en el sector público deben celebrarse en el plazo de tres años, hasta el 31 de diciembre de 2024, y al fijar como sanción una indemnización a percibir en el momento del cese o despido de la víctima de abuso, vulnera la cláusula 5 del Acuerdo marco, a la luz del Auto de TJUE de 9 de febrero de 2017, C-44[3]/2016 ⁽⁹⁾ o de las SSTJU de 14 de [septiembre] de 2016, C-16/15 ⁽¹⁰⁾, o del 21 de noviembre de 2018, C-619/2017 ⁽¹¹⁾, pues lo que hace es perpetuar o prolongar al empleado víctima de un abuso en esa situación de abuso, de desprotección y de precariedad en el empleo, socavando el efecto útil de la Directiva 1999/70 hasta que finalmente dicho trabajador sea despedido y pueda percibir la compensación indicada.

NOVENA.- Si [la] Ley 20/2021, vulnera el principio de equivalencia, pues confiere derechos en aplicación de la Directiva que son inferiores a los que resultan del derecho interno, ya que:

- La Ley 11/2020, de Presupuestos Generales del Estado para 2021, al modificar el art. 87.3 de la Ley 40/2015, aplicando el Derecho interno, permite que los trabajadores privados de empresas privadas que pasan al sector público, puedan desempeñar las mismas funciones que los funcionarios de carrera quedando sujetos a las misma[s] causas de cese, aunque no hayan superado un proceso selectivo, con la condición a extinguir, mientras que la Ley 20/2021, aplicando el Derecho de la UE, no permite para los trabajadores públicos que han sido seleccionados con arreglo a procesos selectivos sujetos a principios de igualdad, publicidad y libre concurrencia, continúen desempeñando la[s] misma[s] funciones que los funcionarios de carrera, quedando sujetos a las misma causas de cese.
- El art. 15 del Estatuto de los trabajadores, en su redacción dada por la Ley 1/1995, de 24 de marzo, esto es, antes de la promulgación de la Directiva 1999/70, permite —en aplicación del Derecho interno— la transformación en fijos de los trabajadores privados que lleven más de 2 años trabajando para el mismo empresario, mientras que aplicando la Directiva, a los trabajadores públicos víctimas de un abuso solo se les indemniza con 20 días por año de servicio con un límite de 12 mensualidades, estándoles vedada la conversión.
- Los art. 32 y ss. de la Ley 40/2015, del Sector público, que consagran el principio de reparación integral, que obliga a la Administraciones a compensar todos los daños y perjuicios causados a las víctimas de su actuación, y sin embargo, aplicando el derecho comunitario, la indemnización a favor de las víctimas de un abuso está limitada apriorísticamente, tanto en su cuantía —20 días por año de servicio—, como en el tiempo —12 mensualidades.

DÉCIMA.- Si la Ley 20/2021, al establecer como única medida sancionadora real una indemnización de 20 días por año de servicio a favor de las víctimas de un abuso, que no hayan superado el proceso selectivo, vulnera la doctrina sentada por el TJUE en su sentencia 7 de marzo de 2018, asunto Santoro ⁽¹²⁾, según la cual en el sector público, para dar cumplimiento de la Directiva, no basta con una indemnización, sino que ésta debe de ir acompañada de otras medidas sancionadoras adicionales, efectivas, proporcionadas y disuasorias.

DÉCIMO PRIMERA.- Si la Ley 20/2021, al fijar las indemnizaciones a favor de las víctimas que no superen un proceso selectivo, en 20 días por año de servicio, con un límite de 12 mensualidades, vulnera los principios comunitarios de compensación adecuada [e] íntegra y de proporcionalidad, al excluir e[l] lucro cesante, y otros conceptos indemnizatorios o compensatorios, como son, por ejemplo, los derivados de la p[é]rdida de oportunidades (concepto que utiliza la STJUE Santoro); de la imposibilidad de adquirir la condición de fijos al no convocarse procesos selectivos en los plazos fijados por la normativa interna o no poder promocionarse, ni ascender; de daños morales derivados de la falta de protección que deriva [de] toda situación de precariedad en el empleo; de un cese de la víctima de un abuso, en condiciones de edad y de sexo (por ejemplo, mujeres mayores de 50 años) en los que no existe un mercado de trabajo alternativo; o de la minoración de las pensiones de jubilación.

DÉCIMO SEGUNDA.- Si la Ley 20/2021, al establecer una indemnización topada de 20 días por año de servicio y 12 mensualidades, vulnera la normativa comunitaria, a la luz de la[s] STJUE de 2 de agosto de 1993, C-271/91 ⁽¹³⁾, caso Marshall, y de 17 de diciembre de 2015 C-407/14 ⁽¹⁴⁾, caso Arjona, según las cuales el Derecho de la Unión se opone a que la reparación del perjuicio sufrido por una persona a causa de un despido est[é] limitada por un tope máximo fijado a priori.

⁽¹⁾ 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 — DO 1999, L 175, p. 43

⁽²⁾ sentencia de 17 de abril de 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257)

⁽³⁾ sentencia de 15 de abril de 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223)

⁽⁴⁾ sentencia de 25 de octubre de 2018, Sciotto (C-331/17, EU:C:2018:859)

⁽⁵⁾ sentencia de 13 de enero de 2022, MIUR y Ufficio Scolastico Regionale per la Campania (C-282/19, EU:C:2022:3)

⁽⁶⁾ sentencia de 13 de marzo de 2014, Nierodzik (C-38/13, EU:C:2014:152)

⁽⁷⁾ sentencia de 14 de septiembre de 2016, De Diego Porras (C-596/14, EU:C:2016:683)

⁽⁸⁾ auto de 2 de junio de 2021, SUSH y CGT Sanidad de Madrid (C-103/19, no publicado, EU:C:2021:460)

⁽⁹⁾ auto de 9 de febrero de 2017, Rodrigo Sanz (C-443/16, EU:C:2017:109)

⁽¹⁰⁾ sentencia de 14 de septiembre de 2016, Pérez López (C-16/15, EU:C:2016:679)

⁽¹¹⁾ sentencia de 21 de noviembre de 2018, de Diego Porras (C-619/17, EU:C:2018:936)

⁽¹²⁾ sentencia de 7 de marzo de 2018, Santoro (C-494/16, EU:C:2018:166)

⁽¹³⁾ sentencia de 2 de agosto de 1993, Marshall (C-271/91, EU:C:1993:335)

⁽¹⁴⁾ sentencia de 17 de diciembre de 2015, Arjona Camacho (C-407/14, EU:C:2015:831)

Petición de decisión prejudicial presentada por el Tribunal Supremo (España) el 15 de julio de 2022 — Maxi Mobility Spain SLU / Comunidad de Madrid, Asociación Nacional del Taxi, Asociación Taxi Project 2.0

(Asunto C-475/22)

(2022/C 472/32)

Lengua de procedimiento: español

Órgano jurisdiccional remitente

Tribunal Supremo

Partes en el procedimiento principal

Recurrente: Maxi Mobility Spain SLU

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

Cuestiones prejudiciales

La regulación nacional española considera el mantenimiento de un servicio de taxis una modalidad de transporte urbano de vehículo con conductor de interés general y la somete por ello a una regulación administrativa intensa en garantía de objetivos de calidad, protección de los usuarios, política de transporte y política medioambiental, incluyendo el control de tarifas. A la vista de esta normativa nacional,

1. ¿Es compatible con la libertad de establecimiento imponer a otros servicios de transporte urbano de vehículos con conductor, como las VTC, limitaciones sometidas al principio de proporcionalidad con la finalidad de asegurar la compatibilidad y complementariedad de esos otros modelos de la misma actividad con el de taxis?
2. Si la pregunta anterior es afirmativa ¿es compatible con la libertad de establecimiento la previsión para servicios de transporte urbano de vehículos con conductor distintos al taxi, co[mo] los VTC, la concreta medida limitativa de establecer una proporción máxima de autorizaciones respecto a las licencias de taxi, como puede serlo la establecida por la legislación española de 1/30, sometida en su aplicación concreta por parte de la Administración competente al principio de proporcionalidad?
3. ¿Es compatible con la prohibición de ayudas de Estado contemplada en el artículo 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea la medida limitativa para los VTC de establecer una relación de licencias 1/30 enunciada en la pregunta anterior?