



Juliol de 2024

Nota sobre la STJUE, de 13 de juny de 2024, respecte a l'encadenament de nomenaments de funcionaris interins en el si de les AAPP i el grau d'adequació del règim aplicable en aquests casos, a les obligacions que imposa la clàusula 5a de l'Acord Marc sobre treball de duració determinada en l'àmbit de la UE.

1. Antecedents i context del pronunciament.

En una [nota jurídica](#) anterior vam fer una anàlisi de la important [Sentència del TJUE, de 22 de febrer de 2024](#), en què el Tribunal es pronuncià respecte el grau d'adequació al marc definit per l'[Acord Marc sobre treball de duració determinada en l'àmbit de la UE \(Directiva 1999/70/CE del Consell, de 28 de juny de 1999\)](#) d'una tipologia específica de personal laboral pròpia de les Administracions Públiques espanyoles, el personal laboral indefinit no fix.

Cal recordar que l'Acord Marc sobre treball de duració determinada en l'àmbit de la UE té com a finalitat principal millorar la qualitat del treball de duració determinada garantint el respecte al principi de no discriminació i establir un marc per evitar els abusos derivats de la utilització successiva de contractes o relacions laborals de duració determinada, motiu pel qual la seva clàusula 5a preveu que els Estats membres han d'introduir una o diverses de les mesures previstes a la citada clàusula per evitar els abusos en l'ocupació temporal, en el supòsit que els ordenaments interns no prevegin mesures legals equivalents.

Sense entrar al detall de la qüestió, doncs tal i com indicàvem, una exhaustiva anàlisi sobre l'assumpte ja va ser àmpliament desenvolupada en una nota anterior, podríem dir que el TJUE, va determinar que el règim i la normativa d'aplicació sobre el personal laboral indefinit no fix no resulten prou efectives i dissuasives per prevenir l'abús en la contractació temporal als efectes de donar compliment a la mencionada clàusula 5a de l'Acord marc que, com indicàvem, estableix l'obligació de disposar de mesures per evitar la utilització abusiva de la contractació temporal:

- El TJUE va determinar que l'Acord marc també és d'aplicació sobre la categoria del personal laboral indefinit no fix, que a aquests efectes pot considerar-se com una relació de caràcter temporal encadenada i constitueix una autèntica situació d'abús.
- Considera que la previsió a la normativa interna de la convocatòria de processos selectius per regularitzar aquestes situacions, o la percepció d'indemnitzacions, no són mesures adequades al marc definit per la clàusula 5a de l'Acord marc, si

aquestes són independents de qualsevol consideració relativa al caràcter abusiu de la utilització de contractes de duració determinada.

- I també s'hi considera inadequada una normativa estatal que, tot i preveure que les actuacions irregulars que generin l'encadenament o perllongació d'aquestes relacions temporals donaran lloc a l'exigència de les responsabilitats que corresponguin, no és prou efectiva ni dissuasiva per garantir la plena eficàcia de les normes adoptades de conformitat amb la clàusula de referència i les obligacions que imposa en relació a la prevenció de l'abús en la temporalitat.

Cal destacar també, en aquest marc, que el TJUE considerava, per contra, que la conversió d'aquestes relacions en fixes sí que podia ser una mesura adequada segons el marc definit per l'Acord marc, per prevenir i evitar la utilització abusiva de la contractació temporal.

Ara bé, tal i com advertíem en la citada nota, aquest pronunciament no pot comportar que aquesta solució sigui directament aplicable a nivell intern. No correspon al TJUE pronunciar-se sobre la interpretació del Dret intern, ja que és una tasca que correspon als Tribunals dels Estats membres, els quals són els encarregats de determinar si les normatives internes compleixen, en aquest cas, les exigències establertes per la clàusula 5a de l'Acord marc. Complementàriament, no pot ésser obviat que són les autoritats dels Estats membres les encarregades d'adoptar les mesures proporcionades, eficaces i dissuasives per garantir la plena eficàcia de les mesures que s'adoptin en compliment de les previsions de la clàusula 5a de l'Acord marc.

Per aquest motiu, si bé nosaltres enteníem que aquest pronunciament del TJUE havia posat en crisi l'actual règim aplicable en relació al personal laboral indefinit no fix, ja que no se'l considera prou adequat a les exigències de la clàusula 5a de l'Acord marc, vam concloure que, a efectes pràctics, calia estar atents a com el legislador i els Tribunals resolien la qüestió perquè, de moment, no pot exigir-se la conversió d'aquestes relacions en fixes, malgrat aquesta sigui una mesura adequada i avalada pel TJUE per resoldre aquestes situacions en termes d'adequació a la citada clàusula 5a de l'Acord marc.

En qualsevol dels casos, totes aquestes previsions es refereixen al personal laboral indefinit no fix.

Com és sabut, en l'àmbit de les Administracions Públiques, hi treballen dos col·lectius d'empleats subjectes a règims diferents: a) el personal laboral subjecte al dret laboral, sens perjudici d'aquelles previsions normatives de la normativa pública que els resultin d'aplicació per raó de prestar servei en una Administració Pública i b) el personal funcionari, subjecte a la normativa aplicable en matèria de funció pública i que també admet la possibilitat d'efectuar nomenaments de caràcter temporal en els supòsits previstos a l'article 10 del TREBEP -funcionaris interins-.

Ara, la nova Sentència de 13 de juny de 2024 és rellevant perquè, per primera vegada, es refereix a la figura dels funcionaris interins que van encadenant nomenaments en el si de les Administracions i que, en conseqüència, van perllongant en el temps aquestes relacions de naturalesa temporal, i es pronuncia respecte el grau d'adequació del règim aplicable a aquestes relacions de durada determinada al marc definit per l'Acord Marc sobre treball de

duració determinada en l'àmbit de la UE (Directiva 1999/70/CE del Consell, de 28 de juny de 1999).

En el següent enllaç, pot consultar-se el nou [pronunciament del TJUE](#).

2. Anàlisi de la Sentència.

Amb caràcter introductori, cal dir que aquest nou pronunciament del TJUE és fruit de les qüestions prejudicials elevades per part del Jutjat Contenciós Administratiu núm. 17 de Barcelona, en relació a dos supòsits que havia d'enjudiciar:

1.- L'assumpte C-331/22: en aquest cas es tracta, tal i com apuntàvem, d'una funcionària interina (no de personal laboral indefinit no fix o temporal) que ocupava una plaça de TAG de forma interina des de l'any 2005, havent superat, en el seu dia, un procés selectiu d'accés per accedir a aquest nomenament interí regit pels principis constitucionals d'accés, i que havia anat encadenant nomenaments temporals.

En aquest sentit, la recurrent sol·licita que es consideri aquesta situació com una situació d'abús de conformitat amb l'Acord marc sobre treball de duració determinada en l'àmbit de la UE, se la consideri almenys indefinida no fixa, i així mateix sol·licita cautelarament que s'exclogui la seva plaça del procés de consolidació en què havia estat inclosa per cobrir-la definitivament.

2.- L'assumpte C-332/22: fa referència a dues funcionàries interines de l'Administració de Justícia a Catalunya que van anar encadenant contractacions i nomenaments. Una de les treballadores tenia una antiguitat de 37 anys i durant els darrers vuit anys havia ocupat un lloc de tramitadora processal. L'altra tenia una antiguitat de més de trenta anys i es trobava ocupant un lloc de tramitadora processal des de feia 9 anys.

En aquest cas no s'especifica si les recurrents havien superat o no alguna mena de procés selectiu regit pels principis constitucionals d'accés.

Les demandants al·leguen que ens trobem davant una situació abusiva de conformitat amb l'Acord marc sobre treball de duració determinada en l'àmbit de la UE, com a conseqüència de l'encadenament dels nomenaments en qüestió, que no existeix cap mesura efectiva per sancionar i evitar aquest abús en l'ordenament intern i que per això sol·liciten que se'ls reconegui la condició de funcionàries de carrera o bé, subsidiàriament, una condició equivalent, com a mesura adequada per tal prevenir aquest abús d'acord amb les obligacions que imposa la clàusula 5a de l'Acord marc de treball temporal en l'àmbit de la UE.

Entrant a l'anàlisi de la sentència, cal destacar, en primer lloc, que el TJUE també considera d'aplicació sobre l'encadenament de nomenaments com a funcionari interí d'un empleat, l'Acord marc sobre treball de duració determinada en l'àmbit de la UE.

En relació a aquest marc definit pel citat Acord, considera que l'article 10 del TREBEP i normativa concordant no semblen establir un règim que permeti autoritzar de forma general i abstracta la utilització de successives relacions de caràcter temporal per atendre necessitats estructurals sinó que semblaria, en essència, limitar aquestes relacions temporals a necessitats provisionals. Normativa que, a més a més, ja preveu l'obligació i uns terminis per a la cobertura definitiva d'aquestes places quan atenen necessitats estructurals.

En aquest sentit, el TJUE conclou que la clàusula 5a de l'Acord marc no s'oposa a una normativa interna, d'acord amb la qual l'abús en la utilització successiva de les relacions de duració determinada en el sector públic es produeix quan l'Administració Pública en qüestió no compleix amb els terminis fixats pel Dret intern per proveir aquestes places de forma definitiva quan s'escaigui, per quan, en aquesta situació, aquests relacions successives de duració determinada cobreixen necessitats estructurals i no temporals.

Per altra banda, sí que es considera el fet que es procedeixi a la convocatòria de processos per a la cobertura definitiva d'aquestes places, malgrat que els seus ocupants puguin participar en aquests processos, no adequat per sancionar degudament la utilització abusiva de relacions temporals ni per eliminar les conseqüències de l'incompliment del Dret de la Unió, atès que es tracta de convocatòries independents i desvinculades de qualsevol consideració relativa al caràcter abusiu de la utilització de relacions de servei de duració determinada, tot això d'acord amb l'article 5 de l'Acord marc.

Les mateixes consideracions poden fer-se en relació als empleats que havent encadenat successives relacions temporals en una mateixa plaça no superen el corresponent procés selectiu i tenen dret a percebre una indemnització, en la mesura que aquesta indemnització es pot considerar com no prou efectiva ni dissuasiva als efectes de donar compliment a les obligacions derivades de la mencionada clàusula 5a de l'Acord marc de treball temporal.

La clàusula 5a de l'Acord marc ha d'interpretar-se en el sentit que s'oposa a una jurisprudència i a una normativa internes que contemplen com a mesures per sancionar la utilització abusiva de successives relacions d'ocupació de duració determinada el manteniment de l'empleat públic afectat fins a la convocatòria i resolució de processos selectius de l'administració empleadora i la convocatòria de tals processos, així com l'abonament d'una indemnització a l'empleat que no superi els mencionats processos, sempre que aquestes mesures no siguin proporcionades ni prou efectives ni dissuasives per garantir l'eficàcia de les normes que s'adoptin per tal de donar compliment a les obligacions derivades de la clàusula 5a de l'Acord marc de treball temporal de la UE.

Finalment, el TJUE deixa clar que l'Acord marc no imposa als Estats membres l'obligació de convertir contractes o relacions de duració determinada en contractes o relacions de duració indefinida, sens perjudici que aquesta pugui ser una mesura adequada a la clàusula 5a de l'Acord marc per prevenir i eliminar l'abús de la temporalitat, i que per tant hagi de considerar-s'hi adequada.

En aquest cas el TJUE remarca de forma expressa que correspon a les autoritats dels Estats membres adoptar les mesures proporcionades, eficaces i dissuasives que siguin necessàries i adequades per garantir la plena eficàcia de les normes adoptades de conformitat amb l'Acord marc, amb la possibilitat de preveure com a solució adequada la conversió de la relació temporal en indefinida.

Per contra, el que sí que és indispensable és que els ordenaments prevegin i apliquin mesures efectives per tal de sancionar adequadament i evitar la producció de situacions abusives, condició que l'ordenament jurídic espanyol no compleix.

El TJUE conclou que la clàusula 5a de l'Acord marc ha d'interpretar-se en el sentit que, a manca de mesures adequades en el Dret intern per prevenir i, en el seu cas, sancionar d'acord amb la citada clàusula els abusos derivats de la utilització de successives relacions

de duració determinada, la conversió d'aquestes relacions en relacions per temps indefinit pot constituir una mesura adequada, **sempre que no suposi una interpretació contra legem del dret intern.**

Així doncs, el TJUE s'ha pronunciat de forma molt similar a com ho va fer en relació al personal laboral indefinit no fix, en el sentit de posar en qüestió el model definit a la normativa aplicable sobre el personal funcionari interí en termes d'adequació a les obligacions que imposa la clàusula 5a de l'Acord marc sobre treball de duració determinada en l'àmbit de la UE quan es produeix un abús per encadenament d'aquests nomenaments temporals.

En aquest sentit, de manera semblant a la crítica que ja es va efectuar sobre el personal indefinit no fix en el seu dia, es considera que la vigent normativa aplicable sobre el personal funcionari interí no resulta prou efectiva ni dissuasiva per prevenir l'abús en el nomenament d'interins als efectes de donar compliment a la clàusula 5a de l'Acord marc es i reitera l'obligació de disposar de mesures per evitar la utilització abusiva de la contractació temporal:

- Es torna a considerar com a no adequada una normativa que prevegi el manteniment dels empleats que ocupin aquestes places fins a la convocatòria dels corresponents processos selectius per a al seva cobertura si es troba desvinculada de cap sanció i mesura dissuasiva dels abusos.
- Tampoc no es considera adequada, pels mateixos motius, la previsió del dret a percebre una indemnització per part d'aquests empleats quan no superin els processos selectius per a la cobertura de la plaça que ocupen.
- Es considera que l'ordenament espanyol no preveu mesures adequades per prevenir i sancionar les situacions d'abús.

Novament s'hi deixa clar que una mesura sancionadora adequada, de conformitat amb la clàusula 5a de l'Acord marc, seria convertir aquestes relacions temporals en relacions per temps indefinit, si bé en una forma que no impliqués una interpretació contrària al Dret intern.

En aquest supòsit el TJUE també deixa molt clar i remarca que aquesta no pot ser una solució directament aplicable i vinculant per als Tribunals i autoritats dels Estats membres:

- Les previsions de l'article 5 de l'Acord marc no són prou precises com per ser invocades de forma directa davant els Tribunals interns als efectes de sol·licitar la conversió d'una relació temporal en fixa o, en el cas dels funcionaris interins, per convertir-los en funcionaris de carrera.
- El TJUE deixa molt clar que si bé aquesta conversió seria una mesura adequada d'acord amb la clàusula 5a de l'Acord marc, correspon a les autoritats dels Estats membres decidir les mesures a adoptar.
- En tot cas, la mesura no pot suposar una interpretació *contra legem* de l'ordenament intern, la qual cosa exclou la possibilitat de convertir funcionaris interins en funcionaris de carrera sense superar un procés selectiu regit pels principis constitucionals d'accés.

En la nostra opinió el procés d'estabilització previst a la Llei 20/21 permetrà la consolidació de molts funcionaris interins que passaran a la condició de funcionaris de carrera. La

modificació introduïda per la citada Llei en relació a l'article 10.1.a) del TREBEP, per la qual es fixa un límit temporal de 3 anys des del nomenament de funcionaris interins reduirà molt la problemàtica de l'encadenament de relacions temporals en aquest àmbit.

Per aquells casos en que puguin plantejar-se controvèrsies com les elevades per part del Jutjat contenciós administratiu núm. 17 de Barcelona davant al TJUE, ja sigui perquè les places corresponents no han estat objecte de consolidació malgrat la Llei 20/21 o altres procediments posteriors, o ja sigui perquè se sobrepassa el límit dels 3 anys fixat a l'article 10 del TREBEP, s'haurà d'estar atent a quina solució adopten els Tribunals interns i, en el seu cas, el legislador, ja que el règim actualment aplicable en aquests casos no s'adequa al marc definit per la clàusula 5a de l'Acord.

Tal i com indicàvem abans, en el cas del personal laboral indefinit no fix la Sentència de 22 de febrer de 2024 tampoc no permet reclamar de forma directa la conversió d'aquest personal en fix de plantilla.

El **TS**, en la recent [Sentència núm. 625/2024 de 29/04/2024 \(Rec. 4962/2022\)](#), ja s'ha referit a la qüestió, en la resolució d'una controvèrsia relativa a si el personal laboral indefinit no fix pot participar en concursos per a la provisió de llocs adscrits al personal laboral quan el Conveni Col·lectiu d'aplicació limita aquesta possibilitat al personal fix de plantilla, inclinant-se per negar aquesta possibilitat en considerar que es tracta d'una diferència de tracte justificada i que, en conseqüència, no vulnera el principi d'igualtat. **En relació concreta a la Sentència del TJUE, l'Alt Tribunal hi manifesta de forma expressa que dels pronunciaments del TJUE no se'n pot derivar en cap cas un reconeixement automàtic de fixesa.**

Complementàriament, val a dir que la Sala Quarta del Tribunal Suprem ha plantejat una [nova qüestió prejudicial davant del TJUE, resolució de 30 de maig de 2024 \(rec. 5544/2023\)](#), en què pregunta si pot considerar-se conforme al Dret de la Unió la doctrina jurisprudencial que nega el reconeixement de la condició de treballadors fixos del sector públic a aquells que no hagin superat un procés de selecció conforme als principis d'accés, i si el reconeixement d'una indemnització superior a la que s'està reconeixent a aquest personal actualment (20 dies) seria una mesura adequada.

3. Enllaços.

[Directiva 1999/70/CE del Consell de 28 de juny de 1999 relativa a l'Acord marc de la CES, la UNICE i el CEEP sobre el treball de durada determinada.](#)

[Sentència del TJUE de 13 de juny de 2024 \(Assumptes acumulats C-331/22 y C-332/22\).](#)

[Sentència del TJUE de 22 de febrer de 2024 \(Assumptes C-59/22, C-110/22 y C-159/22\).](#)

[Qüestió prejudicial de la Sala Quarta del TS del 30 de maig de 2024 \(Rec. 5544/2023\).](#)

Serveis Jurídics de l'Associació Catalana de Municipis i Comarques (ACM)

juridics@acm.cat

www.acm.cat/juridic

Carrer València, 231, 08007 Barcelona

Telèfon: 93 496 16 16