

**Zaak C-192/21**

**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie**

**Datum van indiening:**

26 maart 2021

**Verwijzende rechter:**

Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Spanje)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

9 februari 2021

**Verzoekende partij:**

Clemente

**Verwerende partij:**

Comunidad de Castilla y León (Dirección General de la Función Pública)

---

**Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding**

Verzoek om aan een ambtenaar die door middel van een procedure tot consolidatie van een dienstbetrekking voor bepaalde tijd tot de openbare dienst is toegetreden, de rang toe te kennen die overeenkomt met de post die hij tijdens zijn als ambtenaar in tijdelijke dienst vervulde diensttijd heeft bezet

**Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing**

Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing strekt ertoe na te gaan of de diensttijd van een ambtenaar in tijdelijke dienst gelijkwaardig is aan de diensttijd van een ambtenaar in vaste dienst teneinde vast te stellen of zij vergelijkbare werknemers zijn in de zin van clause 4, lid 1, van de op 18 maart 1999 tussen de algemene brancheoverkoepelende organisaties (Unice, CEEP en EVV) gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, die is opgenomen in de bijlage bij richtlijn 1999/70/EG van de Raad van

28 juni 1999. Die gelijkwaardigheid wordt met name onderzocht met het oog op de loopbaanontwikkeling van een ambtenaar die eerder diensttijd vervulde als ambtenaar in tijdelijke dienst, welke diensttijd reeds in aanmerking is genomen toen hij ambtenaar in vaste dienst is geworden.

### **Prejudiciële vragen**

- A) Moet het begrip „vergelijkbare werknemers in vaste dienst” in de zin van clause 4, lid 1, van de op 18 maart 1999 tussen de algemene brancheoverkoepelende organisaties (Unice, CEEP en EVV) gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, die is opgenomen in de bijlage bij richtlijn 1999/70 van de Raad van 28 juni 1999, aldus worden uitgelegd dat de diensttijd die een ambtenaar in vaste dienst, alvorens die status te verkrijgen, als ambtenaar in tijdelijke dienst heeft vervuld, in het kader van de consolidatie van zijn rang moet worden gelijkgesteld met de door andere ambtenaren in vaste dienst vervulde diensttijd?
- B) Moet clause 4, lid 1, van de op 18 maart 1999 tussen de algemene brancheoverkoepelende organisaties (Unice, CEEP en EVV) gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, die is opgenomen in de bijlage bij richtlijn 1999/70 van de Raad van 28 juni 1999, aldus worden uitgelegd dat (i) de omstandigheid dat die diensttijd reeds in aanmerking is genomen toen de betrokkene ambtenaar in vaste dienst is geworden, en (ii) de opzet van de in het nationale recht vastgestelde regeling voor verticale loopbaanontwikkeling van ambtenaren objectieve redenen zijn op grond waarvan er met de diensttijd die de ambtenaar in vaste dienst, alvorens die status te verkrijgen, als ambtenaar in tijdelijke dienst heeft vervuld, geen rekening wordt gehouden voor de consolidatie van zijn rang?

### **Aangevoerde bepalingen van Unierecht**

Clause 3 en clause 4, lid 1 van de op 18 maart 1999 tussen de algemene brancheoverkoepelende organisaties (Unice, CEEP en EVV) gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, die is opgenomen in de bijlage bij richtlijn 1999/70 van de Raad van 28 juni 1999 (hierna: „raamovereenkomst”)

Arrest van 8 september 2011, Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557, punten 46, 47, 66, 80 en 84; hierna: „arrest Rosado Santana”)

Arrest van 20 juni 2019, Daniel Ustariz Aróstegui (C-72/18, EU:C:2019:516, punten 47 en 50)

### **Aangevoerde bepalingen van nationaal recht**

Decreto 17/2018 por el que se regula la consolidación, convalidación y conservación del grado personal (decreet 17/2018 tot regeling van de consolidatie, de erkenning en het behoud van de rang) van 7 juni 2018 (BOCyL nr. 113 van 13 juni 2018), artikelen 3, 4, 5 en 6

Ley 7/2005 de la Función Pública de Castilla y León (wet 7/2005 betreffende de overheidsdienst van Castilië en Leon) van 24 mei 2005 (BOE nr. 162 van 8 juli 2005), artikel 48, lid 2, artikel 64 en artikel 69, lid 1

Real Decreto Legislativo 5/2015 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (koninklijk wetgevend besluit 5/2015 tot goedkeuring van de geconsolideerde tekst van de wet inzake het basisstatuut van het overheidspersoneel) van 30 oktober 2015 (BOE nr. 261 van 31 oktober 2015), artikel 16, lid 1, artikel 24, en de negende aanvullende bepaling

Arrest van de Tribunal Supremo (hoogste rechterlijke instantie, Spanje) van 7 november 2018, gewezen op beroep in cassatie 1781/2017 (3744/2018, ECLI:ES:TS:2018:3744)

Arrest van de Tribunal Supremo van 20 januari 2003, gewezen op beroep in cassatie 6/2002 (193/2003, ECLI:ES:TS:2003:193)

### **Korte beschrijving van de feiten en van het hoofdgeding**

- 1 Verzoeker bezette van 28 mei 2001 tot 21 januari 2008 als ambtenaar in tijdelijke dienst de post van coördinerend dierenarts bij het bestuur van de Comunidad de Castilla y León (niveau 24).
- 2 Bij besluit PAT/334/2006 van 7 maart 2006 werden selectietests aangekondigd voor toegang tot het Cuerpo Facultativo Superior, Escala Sanitaria (Veterinarios) [hooggeschoold kader, rang gezondheidsdiensten (dierenartsen)] van het bestuur van de Comunidad de Castilla y León in het kader van de consolidatie van dienstbetrekkingen voor bepaalde tijd en voorziening in vaste dienstbetrekkingen voor het gezondheidspersoneel. Overeenkomstig bepaling 7, punt 2, onder a), van het besluit wordt de diensttijd die door personeel in tijdelijke dienst is vervuld op posten die zijn ingedeeld bij het Cuerpo Facultativo Superior, Escala Sanitaria (Veterinarios), gewaardeerd tegen 0,25 punten voor elke volledige dienstmaand tot een maximum van 40 punten.
- 3 Verzoeker heeft met succes aan dat proces deelgenomen en heeft een definitieve post verkregen van rang 22.
- 4 Op 18 maart 2019 heeft verzoeker bij het bestuur van de Comunidad de Castilla y León (Dirección General de la Función Pública; directoraat-generaal voor

ambtenarenzaken) een verzoek ingediend om consolidatie van rang 24, aangezien hij als ambtenaar in tijdelijke dienst een post op dat niveau had bezet.

- 5 Aangezien het bestuur zijn verzoek had afgewezen, stelde verzoeker bij de bestuursrechter beroep in, waarop bij uitspraak van 13 januari 2020 is beslist. Bij die uitspraak is het beroep gedeeltelijk toegewezen. Met name is alleen zijn recht op consolidatie van rang 22 erkend, en niet van rang 24, aangezien die eerste rang overeenstemde met het niveau van de definitieve post die hij als ambtenaar in vaste dienst had verkregen.

### **Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding**

- 6 Verzoeker heeft tegen het besluit van de Dirección General de Función Pública van de Comunidad de Castilla y León beroep ingesteld bij de rechter. Hij beriep zich op het in clause 4, lid 1, van de raamovereenkomst neergelegde non-discriminatiebeginsel en op een arrest van de Tribunal Supremo waarbij in een soortgelijk geval en op basis van genoemde clause 4, lid 1, is erkend dat de diensttijd die als ambtenaar in tijdelijke dienst is vervuld, bij de consolidatie van de rang in aanmerking moet worden genomen.
- 7 Het bestuur stelt dat het volgens de Tribunal Supremo niet mogelijk is om het niveau van de posten die als ambtenaar in tijdelijke of voorlopige dienst zijn bezet, te consolideren, alsook dat de definitieve post die verzoeker na het slagen voor de selectieprocedure bezet, van een lager niveau is dan de door verzoeker verlangde rang (rang 22 tegenover rang 24).
- 8 Het voert verder aan dat clause 4 van de raamovereenkomst geen gelijke behandeling van ambtenaren in tijdelijke dienst en ambtenaren in vaste dienst garandeert, maar een ongerechtvaardigd verschil in behandeling verbiedt, en dat er in casu redenen zijn die het verschil in behandeling rechtvaardigen, aangezien de rang verband houdt met de verticale loopbaanontwikkeling, dat wil zeggen met de bevordering van de ambtenaar in de bestuurlijke structuur.
- 9 Het is van mening dat, als de consolidatie van de rang wordt toegestaan, de ambtenaar in vaste dienst wordt gediscrimineerd ten opzichte van de ambtenaar in tijdelijke dienst, aangezien de door eerstgenoemde ambtenaar op voorlopige basis vervulde diensttijd niet in aanmerking wordt genomen voor de consolidatie van de rang.

### **Korte uiteenzetting van de motivering van het verzoek om een prejudiciële beslissing**

Ten eerste

- 10 Clause 4, lid 1, van de raamovereenkomst verbiedt elke ongerechtvaardigde discriminatie met betrekking tot arbeidsvoorwaarden tussen werknemers met een

arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd en vergelijkbare werknemers in vaste dienst.

- 11 Volgens de rechtspraak van het Hof moet elk aspect dat verband houdt met „diensttijd”, als onderdeel van de arbeidsverhouding tussen een werknemer en zijn werkgever, onder het begrip „arbeidsvoorwaarde” vallen, en met name „de diensttijd die moet worden vervuld om te kunnen worden ingedeeld in een hogere salarisgroep [...]”, alsook „de inaanmerkingneming, in het kader van een selectieprocedure voor een interne bevordering, van de eerder als ambtenaar in tijdelijke dienst vervulde diensttijd” (arrest Rosado Santana, punten 46 en 47).
- 12 Verzoeker is ambtenaar in vaste dienst en is van mening dat die clause is geschonden, aangezien zijn diensttijd als ambtenaar in tijdelijke dienst niet in aanmerking wordt genomen voor de consolidatie van zijn rang, terwijl die diensttijd wel in aanmerking zou zijn genomen wanneer hij deze als ambtenaar in vaste dienst had vervuld.
- 13 Hoewel de consolidatie van de rang als arbeidsvoorwaarde kan worden beschouwd, is de verwijzende rechter (hoogste rechterlijk instantie van de autonome regio Castilië en Leon, Spanje) van oordeel dat, om te analyseren of het in clause 4, lid 1, van de raamovereenkomst neergelegde non-discriminatiebeginsel van toepassing is, er sprake moet zijn van vergelijkbare situaties.
- 14 In punt 66 van het arrest Rosado Santana wordt verklaard: „Om te beoordelen of de betrokken personen gelijke of gelijkwaardige arbeid verrichten in de zin van de raamovereenkomst, dient, overeenkomstig de clauses 3, punt 2, en 4, [lid] 1, van die overeenkomst te worden onderzocht of deze personen, gelet op een reeks van factoren, zoals de aard van het werk, de opleidingsvereisten en de arbeidsomstandigheden, kunnen worden geacht zich in een vergelijkbare situatie te bevinden.”
- 15 In casu kan worden aangenomen dat de situatie van een ambtenaar in vaste dienst hetzelfde was als die van verzoeker toen hij ambtenaar in tijdelijke dienst was wat betreft de uitgeoefende functie, de vereiste diploma's, de arbeidsregeling, de arbeidsplaats en andere arbeidsvoorwaarden.
- 16 In het arrest van de Tribunal Supremo van 7 november 2018, dat met inachtneming van het arrest Rosado Santana (e.a.) is gewezen op beroep in cassatie 1781/2017, is geoordeeld dat de door de ambtenaar in tijdelijke dienst vervulde diensttijd in aanmerking wordt genomen voor de consolidatie van de rang. De verwijzende rechter betwijfelt echter of het in casu om vergelijkbare werknemers gaat, aangezien:
  - a) verzoeker niet verlangt dat hem het recht op consolidatie van de rang voor de periode waarin hij tijdelijk ambtenaar was, wordt toegekend, maar wel dat die eerdere diensttijd na zijn aanstelling als ambtenaar in vaste dienst in aanmerking worden genomen voor de consolidatie van rang 24;

- b) de ambtenaar in vaste dienst die tijdelijk een post van een hogere rang bezet, de rang consolideert die overeenkomt met het niveau van de post die hij normaal bekleedt, maar niet met dat van de hogere post die hij tijdelijk heeft bezet.

Ten tweede

- 17 Volgens clause 4, lid 1, van de kaderovereenkomst geldt het beginsel dat niet mag worden gediscrimineerd, tenzij een verschillende behandeling om objectieve redenen gerechtvaardigd is. In casu heeft de verwijzende rechter twijfels over twee omstandigheden die objectieve redenen kunnen vormen die rechtvaardigen dat de diensttijd die als ambtenaar in tijdelijke dienst is vervuld niet in aanmerking wordt genomen voor de consolidatie van de rang van de ambtenaar in vaste dienst.
- 18 De eerste objectieve reden heeft betrekking op de eerdere inaanmerkingneming van de diensttijd die verzoeker als ambtenaar in tijdelijke dienst heeft vervuld, bij de selectieprocedure door middel waarvan hij de status van ambtenaar in vaste dienst heeft verkregen, en op een mogelijke dubbele waardering indien die diensttijd ook in aanmerking wordt genomen voor de consolidatie van de rang. Die dubbele waardering is mogelijk onverenigbaar met het in clause 4, lid 1, neergelegde beginsel, aangezien die clause ertoe strekt een discriminerende behandeling te voorkomen, maar geen gunstiger behandeling toestaat.
- 19 De tweede objectieve reden houdt verband met de verticale loopbaanontwikkeling van ambtenaren in vaste dienst. Volgens de verwijzende rechter is het om de volgende redenen niet duidelijk of dat stelsel verenigbaar is met de inaanmerkingneming van de in tijdelijke dienst vervulde diensttijd voor de consolidatie van de rang op het niveau dat overeenkomt met de in tijdelijke dienst bezette post:
  - a) de verticale loopbaanontwikkeling is progressief, dat wil zeggen dat voor de consolidatie van een hogere rang de consolidatie van een vorige rang is vereist;
  - b) de verticale loopbaanontwikkeling is het gevolg van de bestuurlijke structuur zelf, waarin het personeel op hiërarchische wijze wordt ingedeeld op basis van de post die de ambtenaar normaal bekleedt;
  - c) de verticale loopbaanontwikkeling is een stimulans voor ambtenaren in vaste dienst en heeft tegelijkertijd tot doel de dienstverrichting te verbeteren.
- 20 De onverenigbaarheid doet zich mogelijk voor doordat een ambtenaar in tijdelijke dienst niet toetreedt tot een categorie, noch bij een groep wordt ingedeeld, gelet op het feit dat hij wordt aangesteld om naargelang van de behoefte vacatures in verschillende categorieën en groepen te vervullen, waarbij hij verschillende posten op verschillende niveaus bezet en geen definitieve post verkrijgt door deel te nemen aan bevorderingsprocedures.



- 21 Toestaan dat de rang die hij als ambtenaar in tijdelijke dienst had, wordt geconsolideerd, kan leiden tot onrechtmatige sprongen in de verticale bestuurlijke loopbaanontwikkeling, aangezien hij in dat geval een hogere rang verkrijgt door het enkele feit dat hij een post van een hoger niveau heeft bezet, zonder dat aan andere wettelijke vereisten behoefte te worden voldaan dan het bezit van de vereiste diploma's, hetgeen de opzet van die loopbaanontwikkeling verstoort.

#### Afwijkende opvatting

- 22 Voor de consolidering van de rang is de bezetting vereist gedurende twee aaneengesloten jaren of gedurende drie jaren zonder onderbreking, op voorlopige of definitieve basis, van een of meer posten op een niveau dat gelijk is aan of hoger is dan dat van de rang die wordt geconsolideerd. Volgens de afwijkende opvatting is de kenmerkende factor voor de consolidatie van een rang derhalve de bezetting, op voorlopige of definitieve basis, van een bepaalde post.
- 23 Aldus vereist de nationale regeling, naast de bezetting van een post op voorlopige of definitieve basis (in casu rang 24), de bezetting op definitieve basis van een post van een niveau dat gelijk is aan of hoger is dan dat van de rang die wordt geconsolideerd. Dat wil zeggen dat zij verlangt dat de betrokkene de status heeft van ambtenaar in vaste dienst en dat de post van een niveau dat gelijk is aan of hoger is dan dat van de rang die wordt geconsolideerd, is verkregen door middel van een van de bij wet bepaalde stelsels waarbij op definitieve basis in een post wordt voorzien.
- 24 Volgens de rechtspraak van het Hof (met name het arrest Rosado Santana) moet clause 4, lid 1, van de raamovereenkomst aldus worden uitgelegd dat zij zich ertegen verzet dat de dienstdaag die is vervuld door een ambtenaar in tijdelijke dienst van een overheidsinstantie, niet in aanmerking wordt genomen voor de toegang van die ambtenaar, die intussen ambtenaar in vaste dienst is geworden, tot een interne bevordering waarop enkel ambtenaren in vaste dienst aanspraak kunnen maken, tenzij die uitsluiting om objectieve redenen gerechtvaardigd is, in de zin van lid 1 van die clause. Het enkele feit dat de ambtenaar in tijdelijke dienst die dienstdaag heeft vervuld op basis van een arbeidsovereenkomst of arbeidsverhouding voor bepaalde tijd, vormt niet een dergelijke objectieve reden.
- 25 Indien volgens de Unierechtspraak het feit dat de ambtenaar in tijdelijke dienst het werk heeft verricht in het kader van een arbeidsverhouding voor bepaalde tijd geen objectieve reden is die een verschil in behandeling rechtvaardigt, kan de al dan niet definitieve voorziening in de post dus evenmin een objectieve reden vormen, aangezien hetgeen in aanmerking moet worden genomen de specifieke aard van de te verrichten taken en de daaraan inherente kenmerken zijn.