

Asunto C-236/20**Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia****Fecha de presentación:**

4 de junio de 2020

Órgano jurisdiccional remitente:

Tribunale Amministrativo Regionale per la Emilia Romagna
(Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Emilia
Romaña, Italia)

Fecha de la resolución de remisión:

27 de mayo de 2020

Parte recurrente:

PG

Parte recurrida:

Ministero della Giustizia (Ministerio de Justicia)

CSM — Consiglio Superiore della Magistratura (Consejo Superior
del Poder Judicial)

Presidenza del Consiglio dei Ministri (Presidencia del Consejo de
Ministros)

Objeto del procedimiento principal

Recurso interpuesto ante el Tribunale Amministrativo Regionale per la Emilia Romagna (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Emilia Romaña) por una jueza de paz, recurrente, por el que solicita que se declare su derecho a la constitución de una relación de empleo público, a tiempo completo o a tiempo parcial, con el Ministero della Giustizia (Ministerio de Justicia) y que se condene a este último al pago de las diferencias de remuneración devengadas, así como de otras cargas.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

Compatibilidad de la normativa italiana relativa a los jueces honorarios y, en particular, a los jueces de paz, con los artículos 20, 21, 31, 33, 34 y 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, con las cláusulas 2, 4 y 5 del Acuerdo marco contenido en la Directiva 1999/70/CE, con la cláusula 4 de [el Acuerdo marco sobre el trabajo a tiempo parcial contenido en] la Directiva 1997/81/CE, con el artículo 7 de la Directiva 2003/88/CE, con los artículos 1 y 2, apartado 2, letra a), de la Directiva 2000/78/CE, con los principios del Derecho de la Unión de autonomía e independencia de la función jurisdiccional y con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Tribunal de Justicia») en materia de empleo.

Cuestiones prejudiciales

- 1) ¿Se oponen los artículos 20, 21, 31, 33 y 34 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y las Directivas 1999/70/CE sobre el trabajo de duración determinada (cláusulas 2 y 4), 1997/81/CE sobre el trabajo a tiempo parcial (cláusula 4), 2003/88/CE sobre la ordenación del tiempo de trabajo (artículo 7) y 2000/78/CE [artículos 1 y 2, apartado 2, letra a)] sobre la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, a la aplicación de una normativa nacional, como la italiana recogida en la Ley 374/91 y sucesivas modificaciones y en el Decreto Legislativo 92/2016, tal como ha sido interpretada por reiterada jurisprudencia, conforme a la cual los jueces de paz, en su condición de jueces honorarios, no solo no están equiparados en cuanto respecta al tratamiento económico, a las prestaciones sociales y a las pensiones a los jueces de carrera, sino que además están completamente excluidos de cualquier forma de tutela en materia de prestaciones sociales y pensiones garantizada a los empleados públicos?
- 2) ¿Se oponen los principios del Derecho de la Unión Europea de autonomía e independencia de la función jurisdiccional y, en particular, el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea a la aplicación de una normativa nacional, como la italiana, conforme a la cual los jueces de paz, en su condición de jueces honorarios, no solo no están equiparados en cuanto respecta al tratamiento económico, a las prestaciones sociales y a las pensiones a los jueces de carrera, sino que además están completamente excluidos de cualquier forma de tutela en materia de prestaciones sociales y pensiones garantizada a los empleados públicos?
- 3) ¿Se opone la cláusula 5 del Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada, celebrado el 18 de marzo de 1999, que figura en el anexo de la Directiva 1999/70/CE, a la aplicación de una normativa nacional, como la italiana, conforme a la cual la relación laboral por tiempo determinado de los jueces de paz en cuanto jueces honorarios, originalmente fijada en ocho años (cuatro más cuatro) pueda ser objeto de

sucesivas prórrogas de cuatro años sin que se establezca una sanción efectiva y disuasoria como alternativa a su conversión en relación laboral por tiempo indefinido?

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»): artículos 20, 21, 31, 33, 34 y 47.

Artículo 45 TFUE.

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). En particular: cláusulas 2, 4 y 5 del Acuerdo marco contenido en dicha Directiva (en lo sucesivo, «Acuerdo marco»).

Directiva 97/81/CE del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa al Acuerdo marco sobre el trabajo a tiempo parcial concluido por la UNICE, el CEEP y la CES (DO 1998, L 14, p. 9): cláusula 4.

Directiva 2003/88/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de noviembre de 2003, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo (DO 2003, L 299, p. 9): artículo 7.

Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación (DO 2000, L 303, p. 16): artículos 1 y 2, apartado 2, letra a).

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Constitución italiana: artículo 107, párrafo tercero, según el cual «los jueces se distinguirán entre sí solamente por la diversidad de sus funciones», y artículo 36, sobre el derecho irrenunciable del trabajador a las vacaciones.

Legge del 21 novembre 1991, n.º 374 — Istituzione del giudice di pace, (Ley n.º 374, de 21 de noviembre de 1991, relativa a la Institución del Juez de Paz), la cual estableció la figura del juez de paz y fijó la duración máxima de su mandato en 8 años (2 mandatos de 4 años cada uno). A tenor del artículo 1, apartado 1, el juez de paz «ejercerá funciones jurisdiccionales en materia civil y penal y la función de conciliación en materia civil». Antes de su nombramiento, el juez de paz deberá superar un período de prácticas de seis meses (artículo 4 *bis*) y ulteriormente deberá seguir una formación continua obligatoria. El nombramiento y el ejercicio de las funciones de juez de paz son incompatibles, con carácter absoluto, con el desarrollo de cualquier otra actividad laboral por cuenta ajena, pública o privada [artículo 5, apartado 1, letra g)], así como con cualquier cargo de naturaleza política (artículo 8), con la consecuencia de que, más allá de la

facultad concedida a los jueces de paz para ejercer la abogacía fuera de su demarcación judicial y dentro de los límites previstos en el artículo 8, apartados 1 *bis* y 1 *ter*, existe un deber de exclusividad que se corresponde completamente con el de los demás empleados públicos. Con arreglo al artículo 10, el juez de paz está obligado a cumplir los deberes establecidos para los jueces de carrera. Además, está sujeto a la potestad disciplinaria del Consiglio Superiore della Magistratura (Consejo Superior del Poder Judicial). En virtud del artículo 11, el régimen económico previsto para el ejercicio de las funciones del juez de paz consiste, por un lado, en una asignación fija y, por otro, en una asignación variable en función de las vistas celebradas, de los procedimientos que le hayan sido atribuidos y de los actos realizados, que no puede superar un límite máximo.

Se han adoptado numerosos actos normativos en relación con la duración del mandato del juez de paz inicialmente prevista por la Ley n.º 374/91, que van desde el Decreto-ley n.º 115/2005, convertido en la Ley n.º 168/2005, que amplió el plazo de 8 años al contemplar un mandato adicional de 4 años, hasta los Decretos Legislativos n.ºs 92/2016 y 116/2017. Este último, en particular, ha establecido en su artículo 29 que los jueces honorarios que estaban en servicio en la fecha de su entrada en vigor podrán ser confirmados, tras la expiración del primer cuatrienio, para cada uno de los tres cuatrienios posteriores.

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 La recurrente, que ejerció la función de juez de paz ininterrumpidamente desde el 3 de julio de 2002 hasta el 31 de mayo de 2016, ha interpuesto un recurso ante el Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna por el que solicita que se declare su derecho a la constitución de una relación de empleo público, a tiempo completo o a tiempo parcial, con el Ministerio de Justicia.

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 2 La recurrente sostiene que los jueces de paz son equiparables, desde el punto de vista de las funciones ejercidas, a los jueces de carrera, con la consecuencia de que se les debe reconocer el derecho a una relación de empleo público.
- 3 En apoyo de cuanto se expone, la recurrente alega que los jueces de paz ejercen funciones jurisdiccionales en materia civil y penal al igual que los jueces de carrera, dentro de los límites de las competencias por razón de materia y de la cuantía establecidas en la ley; están integrados en la organización del Ministerio de Justicia, que es su empleador; están obligados a cumplir un horario de trabajo predeterminado y un calendario de vistas; están sujetos a una obligación de exclusividad, al igual que cualquier otro empleado público, sin perjuicio de la posibilidad de ejercer la abogacía fuera de la demarcación judicial a la que pertenezcan; están obligados a cumplir los deberes establecidos para los jueces de carrera y están sujetos, al igual que estos últimos, al poder disciplinario del Consejo Superior del Poder Judicial; perciben una retribución mensual compuesta

por una parte fija y una variable; la retribución media bruta de un juez de paz se sitúa en torno a los 24 000,00 euros; desde el punto de vista fiscal, los ingresos del juez de paz están asimilados a los de un trabajador por cuenta ajena, con aplicación de las mismas retenciones que a un empleado público (excluidas, obviamente, las correspondientes a las pensiones, por falta de protección en tal sentido).

- 4 A la luz de los elementos que acaban de exponerse, la recurrente considera que la normativa italiana relativa a los jueces honorarios es contraria a la normativa de la Unión en materia de empleo, así como a la sentencia del Tribunal de Justicia de 1 de marzo de 2012, O'Brien, C-393/10, en la que este órgano jurisdiccional declaró, en relación con los jueces honorarios ingleses, que las funciones que estos ejercen son sustancialmente iguales a los de los jueces de carrera y, por tanto, que la desigualdad de trato entre ambas categorías es ilegal.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

Jurisprudencia del Tribunal de Justicia invocada

- 5 El órgano jurisdiccional remitente, invocando la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, señala que el concepto de trabajador en Derecho de la Unión no es unívoco, sino que varía según el ámbito de aplicación de que se trate, y no puede definirse mediante una remisión a las legislaciones de los Estados miembros (sentencias de 12 de mayo de 1998, Martínez Sala, C-85/96, y de 13 de enero de 2004, Allonby, C-256/01). En relación con la definición de este concepto, prevista en el artículo 45 TFUE, el Tribunal de Justicia se ha basado sistemáticamente en tres criterios objetivos: el carácter real y efectivo de la prestación, la sujeción al poder de dirección del destinatario de la prestación y el carácter oneroso de la misma (sentencias de 31 de mayo de 1989, Bettray, C-344/87; de 14 de diciembre de 1989, The Queen, C-3/87; de 8 de junio de 1999, Meeusen, C-337/97/97, y de 23 de marzo de 2004, Collins, C-138/02).
- 6 Asimismo, según el Tribunal de Justicia, «a efectos del Derecho de la Unión, el propio concepto de “trabajador” debe definirse conforme a criterios objetivos, que caracterizan la relación laboral con arreglo a los derechos y deberes de las personas afectadas», de suerte que «la característica esencial de la relación laboral estriba en que una persona realiza, durante cierto tiempo, en favor de otra y bajo la dirección de esta, determinadas prestaciones a cambio de las cuales cobra una retribución» (sentencias de 4 de diciembre de 2014, FNV Kunsten Informatie en Media, C-413/13; de 21 de febrero de 2013, L. N., C-46/12, y de 10 de septiembre de 2014, Haralambidis, C-270/13).
- 7 El Tribunal de Justicia también ha incluido en el ámbito de aplicación del artículo 45 TFUE a otros tipos de trabajadores, como los trabajadores a tiempo parcial, estacionales y de otro carácter (sentencias de 23 de marzo de 1982, Levin,

C-53/81; de 3 de junio de 1986, Kempf, C-139/85; de 26 de febrero de 1992, Raulin, C-357/89, y de 21 de junio de 1988, Brown, C-197/86).

- 8 De igual modo, el Tribunal de Justicia ha precisado que, en el caso de que la actividad desarrollada sea sustancialmente idéntica, el Acuerdo marco sobre el trabajo a tiempo parcial «se opone a que, para acceder al régimen de pensión de jubilación, el Derecho nacional distinga entre los jueces a tiempo completo y los jueces a tiempo parcial retribuidos sobre la base de honorarios diarios, a menos que razones objetivas justifiquen tal diferencia de trato, lo que corresponde apreciar al órgano jurisdiccional remitente». Además, el mero hecho de que se califique a los jueces como titulares de un cargo judicial no basta, por sí solo, para privar a estos del beneficio de los derechos previstos por dicho Acuerdo marco (sentencia de 1 de marzo de 2012, O'Brien, C-393/10).
- 9 En relación con las cláusulas 4 y 5 del Acuerdo marco, se invoca la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa, respectivamente, al concepto de «razones objetivas», como única justificación de una diferencia de trato entre trabajadores a tiempo parcial y trabajadores a tiempo completo (sentencia de 13 de septiembre de 2007, Del Cerro Alonso, C-307/05), y al abuso de los contratos de duración determinada (sentencia de 7 de marzo de 2018, Santoro, C-494/16).

Motivación de la petición de decisión prejudicial

- 10 El órgano jurisdiccional remitente alberga dudas sobre la conformidad de la normativa nacional relativa a los jueces honorarios con el Derecho de la Unión en materia de empleo, en la medida en que la figura del juez de paz, pese a que su relación de servicio se califica de honoraria, ejerce funciones jurisdiccionales de todo punto equiparables a las de los jueces de carrera o, cuando menos, a las de un trabajador al servicio de una Administración Pública.
- 11 Este mismo órgano jurisdiccional señala que, no obstante, una reiterada jurisprudencia italiana, en particular de la Corte di Cassazione (Tribunal de Casación), excluye que la figura del juez de paz pueda enmarcarse en la relación de empleo público, puesto que no presenta las características típicas de esta última.
- 12 En efecto, mientras que los empleados públicos son seleccionados mediante oposición, la elección de los jueces honorarios se inscribe en el ámbito político y es de naturaleza discrecional. Además, el empleado público pasa a formar parte del aparato organizativo de la Administración Pública de un modo estructural y profesional, mientras que el funcionario honorario lo hace de forma meramente funcional. El ejercicio de las funciones honorarias no cuenta con un régimen específico, mientras que la relación de empleo público está regulada por su correspondiente estatuto. Además, mientras el empleado público recibe una verdadera retribución, la asignación del funcionario honorario consiste en una indemnización. Por último, la duración de la relación de empleo público tiene

generalmente carácter indefinido, mientras que la del funcionario honorario es de duración determinada.

- 13 La figura del juez de paz queda, pues, excluida de cualquier régimen de prestaciones sociales y de pensiones, en particular, en relación con la protección de la salud, la maternidad y la familia, así como con el derecho irrenunciable de cualquier trabajador a las vacaciones, consagrado en el artículo 36 de la Constitución.
- 14 En cambio, los jueces de carrera son titulares de una relación laboral de Derecho público, en el sentido del artículo 3 del Decreto Legislativo n.º 165, de 30 de marzo de 2001, por lo que son trabajadores por cuenta ajena.
- 15 El órgano jurisdiccional remitente sostiene que la mera calificación legal de una relación de servicio público como relación honoraria no parece ser suficiente para excluir la existencia de hecho y de Derecho de una relación de trabajo por cuenta ajena. Además, a su juicio, las discriminaciones en perjuicio de los empleados públicos a tiempo parcial y/o determinado no están justificadas por criterios objetivos y transparentes, puesto que la normativa sobre los jueces de paz no contiene elementos precisos y concretos que caractericen la relación laboral de estos últimos. Al contrario, esta normativa lleva a utilizar de forma intensiva, continuada y a tiempo completo el trabajo de los jueces de paz, a escaso coste, sin proporcionar ninguna garantía o tutela en materia de prestaciones sociales y pensiones, ni garantizar la continuidad del servicio, sino recurriendo a la reiteración injustificada de relaciones laborales de duración determinada.
- 16 El órgano jurisdiccional remitente considera, además, que no es posible identificar razones objetivas de la diferencia de trato en la posibilidad abstracta de que el juez de paz ejerza la abogacía fuera de la demarcación judicial. En efecto, como declaró el Tribunal de Justicia en la sentencia O'Brien, C-393/10, en relación con los jueces honorarios británicos, «no se sostiene que los jueces a tiempo completo y los *recorders* no estén en una situación comparable por la diferencia de carrera entre ellos, en la medida en que lo que importa es más bien que desarrollen la misma actividad».
- 17 En su opinión, tampoco pueden constituir razones objetivas las diferencias relativas a las modalidades de selección de los jueces ni la calificación formal de la asignación abonada en concepto de indemnización, habida cuenta del claro carácter sinalagmático de la relación laboral, ni la duración determinada de la relación, en la medida en que el trabajador con contrato de trabajo de duración determinada debe disfrutar en principio de los mismos derechos que el trabajador con contrato de trabajo de duración indefinida. A este respecto, añade que, de hecho, la prórroga sistemática de los contratos durante un largo período ha producido una especie de «estabilización» de la relación honoraria. Por tanto, a su juicio, el juez de paz, a diferencia de cuanto sostiene la Corte di Cassazione, queda incluido en el aparato organizativo de la Administración de Justicia.

- 18 El órgano jurisdiccional remitente señala que, aun cuando se considerase que las características expuestas de la función de los jueces de paz constituyen razones objetivas que justifican la diferencia de trato de estos últimos respecto a los jueces de carrera, tal diferenciación solo permitiría excluir el derecho a la plena asimilación y, por tanto, la aplicabilidad a los jueces de paz del mismo tratamiento económico y en materia de pensiones que a los jueces de carrera, pero no entrañaría la negación de cualquier derecho, como el derecho a una retribución equitativa, a la pensión, a la protección de la salud y de la maternidad y a la continuidad de la relación laboral en caso de reiteración abusiva de contratos de duración determinada.
- 19 Asimismo, en su opinión, la normativa italiana objeto de examen también parece inadecuada para proteger la autonomía y la independencia de la función jurisdiccional ejercida por los jueces de paz, garantizada, en particular, por el artículo 47 de la Carta y el artículo 6 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (en lo sucesivo, «CEDH»).
- 20 El órgano jurisdiccional remitente alberga igualmente dudas sobre la compatibilidad de la normativa italiana controvertida con la cláusula 5 del Acuerdo marco, en relación con la prórroga sistemática del mandato del juez de paz, a cuyo respecto tiene también en cuenta que no se establecen sanciones «efectivas y disuasorias» alternativas a la falta de conversión de la relación laboral en una relación por tiempo indefinido.
- 21 Por último, según el órgano jurisdiccional remitente, el hecho de que actualmente se hallen pendientes ante el Tribunal de Justicia otros asuntos que tienen por objeto la compatibilidad con el Derecho de la Unión de la normativa italiana relativa a los jueces honorarios (asuntos C-658/18 y C-834/19) no excluye la pertinencia de la presente petición de decisión prejudicial, en la medida en que las cuestiones prejudiciales planteadas en los dos asuntos citados no cubren completamente los aspectos de incompatibilidad identificados en la normativa nacional.
- 22 A la luz de las consideraciones anteriores, el órgano jurisdiccional remitente ha decidido efectuar una remisión prejudicial al Tribunal de Justicia.