

Asunto C-585/19**Petición de decisión prejudicial****Fecha de presentación:**

2 de agosto de 2019

Órgano jurisdiccional remitente:

Tribunalul București (Tribunal de Distrito de Bucarest, Rumanía)

Fecha de la resolución de remisión:

24 de julio de 2019

Parte recurrente:

Academia de Studii Economice din București

Parte recurrida:

Organismul Intermediar pentru Programul Operațional Capital Uman — Ministerul Educației Naționale (Organismo Intermedio para el Programa Operativo de Capital Humano — Ministerio de Educación Nacional)

INFORME SOBRE LA PETICIÓN DE DECISIÓN PREJUDICIAL

EL TRIBUNALUL BUCUREȘTI — SECȚIA A II-A CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL (Tribunal de Distrito de Bucarest, Sala Segunda de lo contencioso-administrativo y tributario) a petición de la recurrente **ACADEMIA DE STUDII ECONOMICE DIN BUCUREȘTI** (Academia de Estudios Económicos de Bucarest), a la luz de lo dispuesto tras la vista de 13.06.2019, con arreglo al artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), solicita al:

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

que responda a las siguientes cuestiones prejudiciales acerca de la interpretación del artículo 2, punto 1, del artículo 3, y del artículo 6, letra b), de la 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], habida cuenta de que se requiere una decisión a este respecto para resolver el litigio

nacional pendiente ante el Tribunalul București, Secția a II-a Contencios Administrativ și Fiscal [*omissis*]:

- «1) ¿[La expresión] «tiempo de trabajo», tal como se define en el artículo 2, punto 1, de la Directiva 2003/88/CE, significa «todo período durante el cual el trabajador permanezca en el trabajo, a disposición del empresario y en ejercicio de su actividad o de sus funciones» en virtud de un solo contrato (a jornada completa) o en virtud de todos los contratos (de trabajo) celebrados por ese trabajador?
- 2) ¿Deben interpretarse las obligaciones impuestas a los Estados miembros por el artículo 3 de la Directiva 2003/88/CE (obligación de adoptar las medidas necesarias para que todos los trabajadores disfruten de un período mínimo de descanso diario de 11 horas consecutivas en el curso de cada período de 24 horas) y por el artículo 6, letra b), de la misma Directiva (fijación de un límite máximo de 48 horas, de media, para el tiempo de trabajo semanal, incluidas las horas extraordinarias) en el sentido de que establecen límites con respecto a un solo contrato o con respecto a todos los contratos celebrados con el mismo empresario o con diferentes empresarios?
- 3) En caso de que las respuestas a las cuestiones primera y segunda entrañen una interpretación que excluya la posibilidad de que los Estados miembros puedan disponer, a nivel nacional, la aplicación de los artículos 3 y 6, letra b), de la Directiva 2003/88/CE con respecto a [cada] contrato, en defecto de disposiciones legislativas nacionales que establezcan que el descanso mínimo diario y el tiempo de trabajo semanal máximo deben estar referidos al trabajador (con independencia del número de contratos de trabajo celebrados con un mismo empresario o con diferentes empresarios), ¿puede una institución pública de un Estado miembro, que actúe en nombre de este, invocar la aplicación directa de los artículos 3 y 6, letra b), de la Directiva 2003/88/CE y sancionar al empresario por incumplir los límites previstos en la Directiva para el descanso diario y/o para el tiempo de trabajo semanal máximo?»

Objeto del litigio y hechos pertinentes

1. Mediante el recurso presentado en el Tribunalul București, Secția a II-a Contencios Administrativ și Fiscal, por la parte recurrente **ACADEMIA DE STUDII ECONOMICE DIN BUCUREȘTI (ASE)**, contra la parte recurrida **Organismul Intermediar pentru Programul Operațional Capital Uman — Ministerul Educației Naționale** (Organismo Intermedio para el Programa Operativo de Capital Humano — Ministerio de Educación Nacional) (**OI POCU MEN**), se solicitó la anulación de la resolución n.º 1035 [de]/[*omissis*] 02.08.2018 dictada a raíz de la reclamación formulada por la ASE contra el acta de constatación de irregularidades y de determinación de deudas ante la Administración (PVC) [de] [*omissis*] 04.06.2018, así como la anulación del acta

de constatación de irregularidades y determinación de deudas ante la Administración [de] [omissis] 04.06.2018 que emitió la parte recurrida, OI POCU MEN.

2. En su recurso, la recurrente alegó que, mediante el acta de constatación de irregularidades y determinación de rectificaciones financieras [de] [OMISSIS] 04.06.2018, el OI POCU MEN impuso a la ASE București, como beneficiaria del proyecto *POSDRU/89/1.5/S/59184* (Programa Operativo Sectorial de Desarrollo de Recursos Humanos) titulado «*Performanță și excelență în cercetarea postdoctorală în domeniul științelor economice din România (Performance e excelenția en la investigația postdoctoral en ciencias económicas en Rumanía)*», código SMIS 21574, [una] deuda ante la Administración igual a 13 490,42 [RON], por gastos considerados no admisibles con un importe total de 13 808 [RON], correspondientes a las retribuciones (salario neto, impuestos, cotizaciones del trabajador y del empresario) de determinados trabajadores del grupo por la ejecución del proyecto, gastos que el OI POCU MEN declaró no admisibles, por haberse superado el máximo de 13 horas por día, límite que el OI POCU MEN considera establecido por la Directiva 2003/88/CE.

3. Contra el acta de constatación de irregularidades antes citada, la recurrente formuló una reclamación en vía administrativa [de] [omissis] 10.07.2018, que fue desestimada por infundada mediante resolución [de] [omissis] 02.08.2018 de la parte recurrida, OI POCU MEN, en virtud de las consideraciones siguientes: *a)* la normativa (en particular, se cita el artículo 3 de la Directiva 2003/88/CE) regula el número máximo de horas que una persona puede trabajar por día, no por cada contrato; *b)* las diferencias entre la hora contractual (de 40 minutos) y la hora civil (de 60 minutos) carecen de pertinencia, en la medida en que los contratos de trabajo referentes a las funciones básicas de los expertos se celebraron al amparo del Código de trabajo, por un tiempo de trabajo a jornada completa de 40 horas semanales, sin que se previeran cláusulas de excepción; *c)* la solicitud de conciliación fue presentada ante un organismo equivocado, ya que el OI POCU MEN no tiene competencias en materia de solicitudes de conciliación, y se menciona a este respecto lo previsto en las instrucciones de AM POSDRU n.º 95/17.04.2014; así pues, el derecho de defensa del beneficiario se considera respetado porque se le ha permitido formular alegaciones por escrito antes de la emisión del PVC [acta de constatación de irregularidades y determinación de deudas ante la Administración], siendo así que la presentación de tales alegaciones no constituye un auténtico medio de impugnación; *d)* en la fecha de presentación del requerimiento de reembolso, es decir, el 01.04.2013, la [recurrente] debería conocer lo dispuesto en la Directiva 2003/88/CE e, incluso al margen de las **Instrucciones de AM POSDRU n.º 64/01.02.2013**, debería conocer el límite previsto en el artículo 3 de la Directiva 2003/88/CE y no solicitar el reembolso de los gastos correspondientes a las retribuciones que superaran el límite de 13 horas por día.

4. En el escrito de contestación al recurso, incluido en los autos, la parte recurrida, el Organismul Intermediar pentru Programul Operațional Capital Uman

— Ministerul Educației Naționale (Organismo Intermedio para el Programa Operativo de Capital Humano — Ministerio de Educación Nacional) (OI POCU MEN) alegó [*omissis*] que había aplicado lo dispuesto en la Directiva 2003/88/CE (relativa al tiempo de trabajo) conforme a los informes de la Comisión Europea al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la transposición por los Estados miembros de la citada Directiva.

5. En virtud de las normas de la legislación laboral, que han de interpretarse de manera restrictiva, la duración del tiempo de trabajo puede prolongarse más allá de 48 horas semanales, con la condición de que la media de las horas de trabajo, calculada respecto a un período de referencia de 4 meses naturales, no sea superior a 48 horas semanales, y siempre que el trabajador por cuenta ajena tenga derecho de trabajar para distintos empresarios o para un mismo empresario al amparo de contratos de trabajo individuales, percibiendo las retribuciones correspondientes a cada uno de esos contratos, excepto en los supuestos en que la ley prevea incompatibilidades para esa acumulación de funciones.

6. Dado que el contrato de financiación, [que ha de considerarse] como ley entre las partes, las solicitudes de financiación, con todas sus modificaciones y complementos posteriores, los contratos de trabajo individuales y los actos adicionales a los mismos no constituyen una excepción a lo previsto en el Código de trabajo en materia de cálculo de las horas de trabajo, y no se refieren a la hora de trabajo de los docentes, se ha tomado en consideración, de manera legítima y correcta, una hora de 60 minutos.

7. Por lo tanto, a efectos de la aplicación temporal de las disposiciones que regulan el tiempo de trabajo correspondiente al proyecto, hasta la fecha de entrada en vigor de las Instrucciones n.º 64/2013, se han tomado en consideración las normas legales más favorables al beneficiario de la financiación, es decir, el límite máximo de 13 horas por día establecido en el artículo 3 de la [Directiva] 2003/88/CE, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1, apartado 3, de la citada Directiva 2003/88/CE según el cual «*la [...] Directiva se aplicará a todos los sectores de actividad, privados y públicos*».

8. En consecuencia, las horas contractuales, una vez transformadas en horas de trabajo, anotadas en las tarjetas de presencia gestionadas por el beneficiario de la financiación y los expertos que las han elaborado, y confirmadas por la firma de estos últimos, junto con la documentación de pago de las retribuciones, alcanzan el límite máximo de 13 horas diarias establecido en el título de crédito (en caso contrario, se llegaría a un resultado superior a 24 horas por día), siendo este el factor por el que se ha apreciado una vulneración del artículo 56 [del] Reglamento (CE) [n.º] 1083/2006, del artículo 2, apartado 1 [del] HG n.º 759/2007 [Hotărârea Guvernului n.º 759 din 11 iulie 2007 privind regulile de eligibilitate a cheltuielilor efectuate în cadrul operațiunilor finanțate prin programele operaționale; Decreto del Gobierno n.º 759 de 11 de julio de 2007, relativo a las normas de admisibilidad de los gastos realizados en el marco de las operaciones financiadas

mediante programas operativos], del artículo 172a, apartado 1, letras c) y f), del Reglamento (CE) n.º 2342/2002, en junto con las disposiciones antes citadas, lo cual, en opinión de la parte recurrida, implica la inadmisibilidad del importe controvertido.

Solicitud de remisión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea

9. La recurrente solicita que se plantee una petición de decisión prejudicial a fin de aclarar lo previsto en el artículo 2, punto 1, artículo 3, y artículo 6, letra b), de la Directiva 2003/88/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

Hechos

10. Se alega, en esencia, que en el acto administrativo impugnado —PVC [de] 04.06.2018— se reprocha a la recurrente el pago «ilegítimo», a los expertos contratados en el proyecto, de la remuneración de las horas de trabajo desempeñadas por estos en virtud de contratos de trabajo celebrados legalmente, alegando como motivo que tales horas superan el número máximo de horas fijado en la normativa [de la Unión], en particular en el artículo 3 de la Directiva 2003/88/CE relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo. Con carácter complementario, se invocan también las disposiciones de las Instrucciones de AM POSDRU n.º 62/30.08.2012 (en las que se establece el formato de registro de las actividades de los expertos, en particular el anexo 3 —tarjeta de presencia individual, con la indicación detallada de las horas trabajadas cada día para cada proyecto, incluida la jornada de base), las disposiciones de las Instrucciones de AM POSDRU n.º 64/01.02.2013 (en las que se establece, a partir del 01.02.2013, el límite de 13 horas por día), así como el artículo 114, apartado 1, y el artículo 135, apartado 1, de la Legea n.º 53/2003 privind *Codul muncii* (Ley n.º 53/2003 del Código de trabajo).

Disposiciones nacionales aplicables en el caso de autos

11. La Legea n.º 53/24.01.2003 privind *Codul muncii* (Ley n.º 53/2003 del Código de trabajo), vigente desde el 05.02.2003, dispone:

«Artículo 111: El tiempo de trabajo comprende cualquier período en que el trabajador por cuenta ajena desarrolle su trabajo, se encuentre a disposición del empresario y desempeñe sus tareas y funciones, de conformidad con lo previsto en el contrato de trabajo individual, en el convenio colectivo aplicable y/o en la normativa vigente».

«Artículo 112, apartado 1: Para los trabajadores por cuenta ajena contratados a jornada completa, la duración normal del tiempo de trabajo será de 8 horas diarias y 40 horas semanales».

«**Artículo 114, apartado 1:** La duración máxima del tiempo de trabajo no podrá superar las 48 horas semanales, incluidas las horas extraordinarias».

«**Artículo 135, apartado 1:** Los trabajadores por cuenta ajena tienen derecho a un período de descanso, entre dos días de trabajo, que no puede ser inferior a 12 horas consecutivas».

Disposiciones de Derecho de la Unión aplicables o pertinentes en el caso de autos

12. La Directiva 2003/88/CE relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo prevé:

«Artículo 2 — Definiciones

A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

1. *tiempo de trabajo: todo período durante el cual el trabajador permanezca en el trabajo, a disposición del empresario y en ejercicio de su actividad o de sus funciones, de conformidad con las legislaciones y/o prácticas nacionales;*
2. *período de descanso: todo período que no sea tiempo de trabajo;(…)*

Artículo 3 — Descanso diario

Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que todos los trabajadores disfruten de un período mínimo de descanso diario de 11 horas consecutivas en el curso de cada período de 24 horas.

Artículo 6 - Duración máxima del tiempo de trabajo semanal

Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que, en función de las necesidades de protección de la seguridad y de la salud de los trabajadores:

- a) *se limite la duración del tiempo de trabajo semanal por medio de disposiciones legales, reglamentarias o administrativas o de convenios colectivos o acuerdos celebrados entre interlocutores sociales;*
- (b) *la duración media del trabajo no exceda de 48 horas, incluidas las horas extraordinarias, por cada período de siete días».*

Motivos por los que este Tribunal formula la petición de decisión prejudicial

13. Los gastos no admisibles invocados en el título de crédito [de] [omissis] 04.06.2018 constituyen, en efecto, retribuciones de expertos, que el OI POCU MEN considera inadmisibles por cuanto dichos expertos, en determinados días del

período comprendido entre octubre de 2012 y enero de 2013, sumando las horas trabajadas en el marco de la jornada de base (8 horas diarias) y las horas trabajadas en el proyecto, así como también, en su caso, las horas trabajadas para otros proyectos o actividades, alcanzaron un número total de horas trabajadas diarias superior al límite de 13 horas diarias previsto por las Instruțiunea AM POSDRU n.º 64/01.02.2013 (Instrucciones de la AM POSDRU n.º 64/01.02.2013), límite que, en opinión del OI POCU MEN, incluso al margen de las Instruțiunea AM POSDRU n.º 64/01.02.2013 (publicadas el 01.02.2013, por tanto después del período comprendido entre octubre de 2012 y enero de 2013 en el que, según el título de crédito controvertido, se anotaron los gastos no admisibles), se deriva de la interpretación y aplicación directa del artículo 3 y del artículo 6 de la Directiva 2003/88/CE.

14. Asimismo, el artículo 3 de la Directiva 2003/88/CE, que constituye uno de los fundamentos jurídicos de la interposición del recurso, obliga a los Estados miembros a adoptar «las medidas necesarias para que todos los trabajadores disfruten de un período mínimo de descanso diario de 11 horas consecutivas en el curso de cada período de 24 horas» y el artículo 6 de dicha Directiva obliga a los Estados miembros a las medidas necesarias para que, en función de las necesidades de protección de la seguridad y de la salud de los trabajadores: b) la duración media del trabajo no exceda de 48 horas, incluidas las horas extraordinarias, por cada período de siete días».

15. En consecuencia, las cuestiones prejudiciales planteadas para dilucidar la conformidad de la interpretación defendida por el OI POCU MEN de la Directiva 2003/88/CE relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo afectan a la resolución del litigio.

16. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Tribunal de Justicia») no ha examinado hasta el momento la aplicación de la Directiva 2003/88/CE en lo que respecta a los períodos mínimos de descanso diario y [omissis] a la duración máxima del tiempo de trabajo semanal por trabajador o por [cada] contrato.

17. En virtud del artículo 267 TFUE párrafo segundo, cuando se suscite una cuestión prejudicial en un litigio pendiente ante un tribunal, este último podrá pedir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea que se pronuncie sobre la misma, si estima necesaria una decisión al respecto para poder emitir su fallo.

18. No obstante, para la aplicación uniforme del Derecho de la Unión en los Estados miembros es necesario que, en caso de que exista una duda sobre la compatibilidad con los Tratados de una determinada práctica o legislación nacional, el tribunal que conoce del asunto formule una petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia.

19. Por otra parte, esta regla tiene una excepción que ha de interpretarse de forma estricta. Si existe certeza sobre una determinada interpretación, más allá de

toda duda razonable, el tribunal nacional puede considerar innecesaria la cuestión prejudicial y aplicar directamente el Derecho de la Unión.

20. Tal supuesto se ha denominado «teoría del acto claro» en la sentencia Cilfit. El objetivo de esta teoría es evitar saturar al Tribunal de Justicia con cuestiones puramente teóricas o que carecen de relación con la resolución del litigio.

21. Sin embargo, los órganos jurisdiccionales nacionales solo pueden afirmar que una disposición del Tratado es clara si ha sido elucidada en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. En el caso de que el órgano jurisdiccional nacional rehúse plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia invocando la teoría del «acto claro» sin que exista fundamento jurisprudencial alguno, puede infringirse el derecho a un proceso equitativo, consagrado por el artículo 6, apartado 1, del Convenio Europeo de Derechos Humanos [y de las Libertades Fundamentales]. En este sentido, en el asunto Ullens de Schooten c. Bélgica, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos declaró que la negativa del tribunal nacional de hacer uso del mecanismo de la cuestión prejudicial puede plantear problemas de compatibilidad del procedimiento con el derecho a un proceso equitativo, aun cuando tal tribunal no esté conociendo en fase de recurso.

22. Sin embargo, en la medida en que el tribunal tenga cualquier duda sobre la interpretación del Tratado [FUE] y sobre la compatibilidad del Derecho interno con las disposiciones de ese Tratado, deberá formular al Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial. otros términos, si la demanda puede estimarse incluso sin que se formule una petición de decisión prejudicial, no podrá desestimarse sin que se haya aclarado previamente, mediante una petición de decisión prejudicial, la compatibilidad de la interpretación de OI POCU MEN con el Derecho [de la Unión]. En caso contrario, se vulneraría el derecho a un proceso equitativo de la recurrente, la ACADEMIA DE STUDII ECONOMICE DIN BUCUREȘTI.

[omissis]

[omissis]

Bucarest, 24.07.2019