

Asunto C-41/23**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:**

26 de enero de 2023

Órgano jurisdiccional remitente:

Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia)

Fecha de la resolución de remisión:

26 de enero de 2023

Partes demandantes y recurrentes:

AV

BT

CV

DW

Parte demandada y recurrida:

Ministero della Giustizia (Ministerio de Justicia)

Objeto del procedimiento principal

Reconocimiento del derecho de los recurrentes, miembros honorarios de la carrera judicial y fiscal (*magistrati onorari*), (1) a una relación laboral por cuenta ajena por tiempo indefinido al servicio de la Administración Pública, en particular, del Ministerio de Justicia, en las mismas condiciones económicas y jurídicas que los miembros profesionales de la carrera judicial y fiscal, mediante consolidación de sus cargos en la judicatura profesional en función de su antigüedad en el servicio; (2) al pago de la remuneración diaria que corresponde a los miembros profesionales de la carrera judicial y fiscal desde la fecha en la que se inició la relación de juez honorario o fiscal honorario de cada uno de los recurrentes hasta la fecha de su conversión en una relación laboral por tiempo indefinido a jornada completa; (3) a disfrutar del mismo trato en materia de protección social y

seguridad social que los miembros profesionales de la carrera judicial y fiscal, mediante la reconstrucción de su carrera y con todos los beneficios económicos y normativos en función de su antigüedad en el servicio antes de su incorporación a la judicatura profesional; (4) con carácter subsidiario, a percibir una indemnización por los perjuicios derivados del abuso de las prórrogas legales de la relación laboral por cuenta ajena.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

Interpretación de la 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).

Interpretación 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 (DO 2003, L 299, p. 9).

Cuestiones prejudiciales

1) ¿Deben interpretarse el artículo 7 de la Directiva 2003/88 y la cláusula 4 del Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada en el sentido de que se oponen a una normativa nacional que no prevé el derecho de los jueces honorarios de los tribunales y de los fiscales adjuntos honorarios de la República a que se les abone algún tipo de contraprestación durante el período veraniego en el que se suspenden las actividades ni a disfrutar de protección social y de un seguro obligatorio contra accidentes y enfermedades profesionales?

2) ¿Debe interpretarse la cláusula 5 del Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada en el sentido de que se opone a una normativa nacional en virtud de la cual la relación laboral de duración determinada de los jueces honorarios, que puede calificarse como una prestación de servicios y no como un empleo al servicio de la Administración Pública, para la que está previsto un régimen basado en un acto inicial de nombramiento y en una única renovación posterior, pueda ser prorrogada en múltiples ocasiones en virtud de leyes estatales, sin que exista ningún tipo de sanción efectiva y disuasoria ni la posibilidad de transformar esas relaciones en contratos de trabajo por tiempo indefinido al servicio de la Administración Pública, en una situación de hecho que podría haber generado efectos retributivos favorables en la esfera jurídica de los destinatarios, cuyas funciones se han prorrogado de manera sustancialmente automática por un período de tiempo ulterior?

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

Artículo 7 de la Directiva 2003/88;

Cláusulas 4 y 5 del Acuerdo Marco adjunto a la Directiva 1999/70.

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Constitución, artículo 102 y 106

Regio Decreto 30 gennaio 1941, n.º 12, Ordinamento giudiziario (Real Decreto n.º 12, de 30 de enero de 1941, de organización del Poder Judicial);

Decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n.º 487, recante norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzioni nei pubblici impieghi (Decreto del Presidente de la República n.º 487, de 9 de mayo de 1994, que regula el acceso al empleo en la Administración Pública y las modalidades de desarrollo de oposiciones, concursos-oposición y otras formas de selección para empleo público);

Decreto Legislativo 28 luglio 1989, n.º 273, Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n.º 449, recante norme per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario al nuovo processo penale ed a quello a carico degli imputati minorenni (Decreto Legislativo n.º 273, de 28 de julio de 1989, relativo a las normas de aplicación, coordinación y transitorias del Decreto del Presidente de la República n.º 449, de 22 de septiembre de 1988, por el que se establecen normas de adecuación de la organización del Poder Judicial al nuevo proceso penal y al procedimiento contra acusados menores de edad);

Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n.º 165, Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (Decreto Legislativo n.º 165, de 30 de marzo de 2001, referente a normas generales sobre el régimen laboral en las Administraciones Públicas).

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 Los cuatro recurrentes han desempeñado durante varios años el cargo de miembros honorarios de la carrera judicial y fiscal (jueces honorarios de tribunales o fiscales adjuntos honorarios de la República). En un primer momento fueron designados para tales cargos para un período determinado mediante acuerdo del Consiglio superiore della magistratura (Consejo Superior del Poder Judicial) y mediante orden ministerial del Ministro de Justicia, cargos que fueron prorrogados de forma reiterada cada tres años. Cuando se interpuso el recurso en primera instancia, los recurrentes llevaban ejerciendo esos cargos respectivamente durante veintinueve años y dos meses, diecisiete años y seis meses, dieciocho años y diecisiete años y cuatro meses. Todos los recurrentes siguen en servicio.

- 2 Según los recurrentes, las reiteradas prórrogas de sus relaciones laborales de duración determinada son contrarias a varias disposiciones del Derecho de la Unión, en particular, a las cláusulas 4 y 5 del Acuerdo Marco adjunto a la Directiva 1999/70 y al artículo 7 de la Directiva 2003/88.
- 3 El 23 de marzo de 2016 los recurrentes interpusieron un recurso ante el Tribunal amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio) (en lo sucesivo, «TAR Lazio») para que se reconociera su derecho a una relación laboral por cuenta ajena por tiempo indefinido al servicio de la Administración Pública, con todo lo que ello supone en términos de retribución y de protección social y de seguridad social. Con carácter subsidiario, solicitaron que se les abonara una indemnización por los perjuicios derivados del abuso de las prórrogas de la relación laboral.
- 4 Mediante sentencia del 1 de septiembre de 2021, el TAR Lazio rechazó el recurso.
- 5 Los recurrentes impugnaron la sentencia desestimatoria ante el Consiglio di Stato (Consejo de Estado), órgano jurisdiccional remitente. Entre los motivos de impugnación, los recurrentes invocan que el TAR Lazio incurrió en un error de Derecho al considerar irrelevantes las cuestiones de interpretación del Derecho de la Unión.
- 6 En el litigio principal, AV y BT han aportado a los autos una denuncia que presentaron en 2015 a la Comisión Europea, registrada con el número 7779/15/EMPL, mediante la cual solicitaban que se comprobase la compatibilidad con el Derecho de la Unión de la situación jurídica y económica de los miembros honorarios de la carrera judicial y fiscal. Según la respuesta que tales recurrentes recibieron de la Comisión «la normativa y la práctica nacional relativa a los miembros honorarios de la carrera judicial y fiscal suscita[n] una cuestión de compatibilidad con las cláusulas 4 y 5 del Acuerdo Marco adjunto a la Directiva [1999/70] y con el derecho a vacaciones anuales retribuidas previsto en el artículo 7 de la Directiva [2003/88]».

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 7 Los recurrentes solicitan que se les dispense el mismo trato desde el punto de vista económico y jurídico que a los miembros profesionales de la carrera judicial y fiscal. Exigen además la consolidación de su relación laboral pues consideran que han sufrido consecuencias perjudiciales a raíz de la prórroga abusiva y reiterada de los decretos de nombramiento.
- 8 Según el Ministerio de Justicia, parte demandada, la posición jurídica y económica de los miembros profesionales de la carrera judicial y fiscal no puede hacerse extensiva de forma automática a los miembros honorarios de la carrera judicial y fiscal, toda vez que los primeros ejercen funciones jurisdiccionales con carácter exclusivo y los segundos simultanean esa actividad con otra profesión. Por otro lado, señala que el cargo de juez honorario es de naturaleza

ineludiblemente temporal, se desarrolla de manera que pueda compatibilizarse con otras actividades laborales o profesionales y no es un empleo público.

- 9 La Corte di Cassazione (Tribunal de Casación) también defiende esa tesis en su jurisprudencia.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 10 El órgano jurisdiccional remitente expone, en primer lugar, la normativa italiana pertinente.
- 11 El artículo 106 de la Constitución italiana, tras consagrar el principio según el cual «los nombramientos de los miembros de la judicatura se producen mediante oposición», establece que «la Ley de organización del Poder Judicial podrá admitir el nombramiento, incluso por elección, de miembros honorarios para todas las funciones que se confieren a los jueces individuales».
- 12 A este respecto, el Real Decreto n.º 12, de 30 de enero de 1941, de organización del Poder Judicial, en su versión aplicable a los hechos del litigio principal, contenía algunas disposiciones que regulaban el nombramiento de los miembros honorarios de la carrera judicial y fiscal que, a diferencia de los miembros profesionales, no son seleccionados mediante oposición, y sobre el ejercicio de sus funciones y su tratamiento jurídico y económico.
- 13 En particular, el artículo 42 *ter* de dicho Real Decreto disponía que «los jueces honorarios de tribunales serán nombrados mediante decreto del Ministro de Justicia, previa deliberación del Consejo Superior del Poder Judicial».
- 14 Además, el artículo 42 *quater* de ese mismo Real Decreto disponía que «los abogados y los licenciados en Derecho en prácticas no pueden ejercer su profesión ante los órganos jurisdiccionales de la circunscripción del tribunal en el que desarrollan funciones de jueces honorarios y no pueden representar ni defender a las partes en las fases posteriores de un procedimiento que se haya sustanciado antes dichos órganos».
- 15 De conformidad con el artículo 42 *quinquies* de ese mismo Real Decreto, «el cargo de juez honorario de tribunales tendrá una duración de tres años. El cargo podrá ser renovado una sola vez a su vencimiento».
- 16 Por último, el artículo 42 *septies* del Real Decreto establecía que «[...] corresponden al juez honorario únicamente las dietas y derechos que expresamente le atribuya la ley en relación exclusivamente con la relación de prestación de servicios honorarios».
- 17 En lo que respecta, en cambio a la figura del fiscal adjunto honorario de la República, el artículo 71 de ese mismo Real Decreto disponía que estos «serán

nombrados con las modalidades previstas para el nombramiento de jueces honorarios».

- 18 La legislación vigente dispone además, en resumen, en lo que respecta a la competencia, que solo pueden encomendarse a los miembros honorarios de la carrera judicial y fiscal asuntos civiles o penales de importancia menor y, en lo que concierne a su retribución, que esta se perciba en forma de dietas diarias, en función asimismo del número de vistas celebradas o de horas trabajadas.
- 19 El órgano jurisdiccional remitente recuerda a continuación las sentencias del Tribunal de Justicia de 16 de julio de 2020, UX, C-658/18 (EU:C:2020:572), en materia de estatuto jurídico y económico de los jueces de paz italianos, y de 7 de abril de 2022, PG, C-236/20 (EU:C:2022:263), relativa a la responsabilidad del Estado italiano por no reconocer a los jueces de paz el derecho a vacaciones retribuidas.
- 20 El órgano jurisdiccional remitente considera que esas sentencias son aplicables al litigio principal, teniendo en cuenta en cualquier caso el carácter honorario de los servicios prestados por los jueces de paz, los jueces honorarios de tribunales y los fiscales adjuntos honorarios de la República.
- 21 No obstante, señala que, a efectos del Derecho interno, conforme a reiterada jurisprudencia tanto de la Corte costituzionale (Tribunal Constitucional) como de la Corte di Cassazione (Tribunal de Casación), la posición jurídica y económica de los miembros profesionales de la carrera judicial y fiscal no puede hacerse extensiva de forma automática a los miembros honorarios, toda vez que los primeros ejercen funciones jurisdiccionales con carácter exclusivo y los segundos simultanean esa actividad con otra profesión.
- 22 Por otro lado, a diferencia de lo que sucede con los miembros profesionales de la carrera judicial y fiscal, el cargo de miembro honorario es de naturaleza temporal, se desarrolla de manera que pueda compatibilizarse con otras actividades laborales profesionales y no es un empleo público.
- 23 En efecto, la diferencia de trato se fundamenta, además de sobre la distinta forma de contratación y sobre el carácter no exclusivo y no permanente de la actividad jurisdiccional, en la duración temporal de la relación de prestación de servicios, en las distintas limitaciones establecidas en la ley en lo relativo al tipo de controversias de que pueden conocer y al grado de complejidad de los asuntos sustanciados, así como en el distinto régimen de remuneración (de tipo indemnizatorio y no retributivo) que de ello se deriva.
- 24 En consecuencia, esa diferencia de trato no es discriminatoria, sino que estaría justificada por consideraciones autónomas y objetivas.
- 25 En efecto, el Derecho interno establece una distinción entre la relación laboral y la relación de prestación de servicios: el primer concepto hace referencia a la constitución de una relación laboral al servicio de la Administración Pública (por

tiempo indefinido, de duración determinada o a tiempo parcial), mientras que el segundo indica la atribución de un cargo en virtud de una disposición legal o mediante un acto administrativo, sin que ello entrañe necesariamente la celebración de una relación laboral.

- 26 Pues bien, mientras que los funcionarios públicos, entre ellos los miembros profesionales de la carrera judicial y fiscal, establecen relaciones jurídicas con la Administración Pública, los miembros honorarios únicamente mantienen una relación de prestación de servicios.
- 27 Así lo refleja el tenor del artículo 4 del Real Decreto, en el que el órgano jurisdiccional remitente hace hincapié, según el cual los miembros profesionales «constituyen» el poder judicial, mientras que los miembros honorarios «forman parte» de él.
- 28 La utilización de esa distinta terminología no es un fin en sí misma ni es casual, sino que pone de manifiesto en el plano material, antes incluso que en el jurídico, las razones por las que se trata de categorías de sujetos distintas, con estatutos jurídicos y económicos diferentes, que no son comparables entre sí.
- 29 Los jueces profesionales deben estar necesariamente adscritos a tribunales ordinarios, mientras que los jueces honorarios solo pueden estar asignados a esos tribunales para desempeñar una función jurisdiccional en caso de impedimento o ausencia de los jueces profesionales.
- 30 El hecho de que los jueces honorarios tengan deberes análogos a los de los jueces profesionales no es más que una consecuencia de la función que desempeñan, dado que la actividad jurisdiccional debe caracterizarse por las mismas garantías con independencia del estatuto del juez que la desempeñe.
- 31 Por lo tanto, se trata de una extensión meramente funcional de los deberes que permiten garantizar el respeto de los principios de imparcialidad e independencia, que caracterizan el ejercicio de toda función jurisdiccional.
- 32 Mediante sentencia n.º 267/2020, de 9 de diciembre de 2020, refiriéndose a la función efectivamente ejercida por los jueces honorarios de paz, la Corte Costituzionale (Tribunal Constitucional) les reconoció el derecho al reembolso de los gastos de representación eventualmente soportados, alegando que ese beneficio «no está vinculado a la relación laboral [...] sino a la relación de prestación de servicios» y que «atendiendo a la identidad de la función de juzgar y a su importancia fundamental en el marco constitucional, no es razonable que la ley reconozca el reembolso de los gastos de representación exclusivamente a los jueces profesionales y no a los jueces de paz a pesar de que ambos están sujetos, con la misma intensidad, a la exigencia de garantizar una actividad serena e imparcial, no condicionada por riesgos económicos vinculados a eventuales acciones de responsabilidad, incluso infundadas».

- 33 El órgano jurisdiccional remitente deduce de la anterior afirmación que el distinto trato desde el punto de vista jurídico y económico que se dispensa a los jueces honorarios con respecto a los jueces profesionales: i) responde a exigencias objetivas y transparentes y está justificado por la existencia de elementos precisos y concretos que diferencian la condición de empleo de ambas figuras; ii) responde a una necesidad real, en consideración de la naturaleza, calidad y cantidad, incluso horaria, de su participación en la función jurisdiccional, de las tareas específicas cuya responsabilidad deben asumir los jueces y del distinto nivel de calificación exigido para desarrollar esas funciones; iii) es adecuado para lograr el objetivo de la finalidad de política social legítima del Estado miembro, de manera proporcionada y dentro de lo estrictamente necesario; iv) no pretende imponer condiciones de empleo peores o discriminatorias.
- 34 Considera pues que no concurren, por falta de relevancia, los presupuestos para acudir ante el Tribunal de Justicia con carácter prejudicial en lo que respecta a las dos primeras pretensiones de los recurrentes (derecho a una relación laboral por cuenta ajena por tiempo indefinido y derecho al pago de una retribución diaria acorde a la que se paga a los miembros profesionales de la carrera judicial y fiscal)
- 35 En cambio, duda de la compatibilidad con el Derecho de la Unión de la normativa nacional en materia de condiciones de empleo, en la parte relativa a la completa exclusión del derecho a vacaciones retribuidas para los jueces honorarios, así como a toda forma de protección social y de seguridad social (primera cuestión prejudicial).
- 36 A este respecto, hace referencia, por un lado, a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia recordada en el apartado 17 anterior y, por otro lado, el hecho de que las disposiciones controvertidas en el litigio principal han sido derogadas por el Decreto Legislativo 13 luglio 2017, n.º 116, Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n.º 57 (Decreto Legislativo n.º 116, de 13 de julio de 2017, de reforma orgánica de la judicatura honoraria y otras disposiciones sobre los jueces de paz y normativa transitoria sobre los miembros honorarios de la judicatura en servicio con arreglo a la Ley n.º 57, de 28 de abril de 2016).
- 37 Ese Decreto Legislativo reconoce el derecho a la protección social y a la seguridad social de los miembros honorarios de la carrera judicial y fiscal, y prevé tanto el derecho a retribución durante el período veraniego de suspensión de la actividad como la protección social y el seguro obligatorio contra accidentes y enfermedades profesionales. Según el órgano jurisdiccional remitente, esa norma puede haber proporcionado un remedio útil de cara al futuro a un aspecto criticable, injustificado y desproporcionado de la normativa aún aplicable *ratione temporis* al procedimiento principal.

- 38 Además, según ese órgano jurisdiccional, las disposiciones de ese Decreto Legislativo podrían aplicarse por analogía en el litigio principal.
- 39 Por último, duda de la compatibilidad con el Derecho de la Unión de la normativa nacional relativa al número de renovaciones sucesivas en una situación en la que (i) la relación laboral que el juez honorario establece con la Administración de Justicia es una relación de duración determinada que puede calificarse como una prestación de servicio y no una relación de empleo público, para la que está previsto un régimen basado en un acto inicial de nombramiento y en una única renovación posterior y (ii) no están previstas contra la Administración Pública ni medidas preventivas disuasorias ni sanciones efectivas y queda excluida además la posibilidad de transformar la relación de prestación de servicios en una relación de empleo público por tiempo indefinido (segunda cuestión prejudicial).
- 40 En particular, esa duda guarda asimismo relación con las motivaciones invocadas por el legislador estatal para justificar las renovaciones reiteradas, basadas en la necesidad de esperar a una reforma orgánica de la judicatura honoraria y garantizar entretanto la continuidad de la Administración de Justicia. El órgano jurisdiccional remitente se pregunta si esas motivaciones pueden considerarse razones objetivas y transparentes, comprendidas en el margen de discrecionalidad de que disponen los Estados miembros en el ámbito de los objetivos de la política social, que pueden justificar la utilización del instrumento de la prórroga.
- 41 El órgano jurisdiccional subraya, en última instancia, que la situación de hecho que se puede crear para los miembros honorarios de la carrera judicial y fiscal tras la aplicación de la normativa vigente podría haber producido incluso efectos favorables compensatorios en su esfera jurídica, por cuanto estos se han beneficiado a lo largo del tiempo de la prórroga de sus funciones de manera sustancialmente automática.