Asunto C-658/18

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:

22 de octubre de 2018

Órgano jurisdiccional remitente:

Giudice di pace di Bologna (Juez de Paz de Bolonia, Italia)

Fecha de la resolución de remisión:

16 de octubre de 2018

Parte demandante:

UX

Parte demandada:

Governo della Repubblica italiana (Gobierno de la República Italiana)

Objeto del procedimiento principal

Petición de apertura de procedimiento monitorio presentada ante el Giudice di pace di Bologna (Juez de Paz de Bolonia) por la que se solicita que se condene al Gobierno de la República Italiana a la indemnización de los daños sufridos por la demandante, una juez de paz con al menos 14 años de antigüedad en el ejercicio de dicho cargo, por manifiesto incumplimiento por el Estado italiano de la cláusula 2 y de la cláusula 4, apartados 1, 2 y 4, del Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada, aprobado mediante la Directiva 1999/70/CE, en relación con el artículo 1, apartado 3, y el artículo 7 de la Directiva 2003/88/CE, y con el artículo 31, apartado 2, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

La petición de decisión prejudicial, planteada con arreglo al artículo 267 TFUE y acompañada de una solicitud de tramitación del procedimiento de urgencia de

DOCUMENTO DE TRABAJO

conformidad con el artículo 107 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, tiene por objeto:

– el concepto de órgano jurisdiccional competente para plantear la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 267 TFUE;

– la posible incompatibilidad con el Derecho de la Unión de la normativa nacional que regula la actividad laboral de los jueces de paz y la responsabilidad civil de los magistrados;

– la responsabilidad extracontractual de la Comisión Europea, de conformidad con el artículo 340 TFUE, párrafo segundo, en caso de incumplimiento de su deber de «guardiana de los Tratados»;

– la posibilidad de invocar tal responsabilidad ante el órgano jurisdiccional nacional.

Cuestiones prejudiciales

1) ¿Queda comprendido el juez de paz, en cuanto órgano jurisdiccional remitente, en el concepto de órgano jurisdiccional común europeo competente para plantear una petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 267 TFUE, aun cuando el ordenamiento jurídico interno no le reconoce, habida cuenta de su precariedad laboral, condiciones de trabajo equivalentes a las de los jueces de carrera pese a que desempeña las mismas funciones jurisdiccionales en el seno del poder judicial nacional, lo que constituye una vulneración de las garantías de independencia y de imparcialidad del órgano jurisdiccional ordinario europeo, establecidas por el Tribunal de Justicia en las sentencias Wilson (EU:C:2006:587 apartados 47 a 53), Associação Sindical dos Juízes Portugueses (EU:C:2018:117, apartado 32 y apartados 41 a 45), y Minister for Justice and Equality (EU:C:2018:586, apartados 50 a 54)?

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, ¿queda comprendida la actividad de servicio de la juez de paz demandante en el concepto de «trabajador con contrato de duración determinada», establecido en el artículo 1, apartados 3 y 7, de la Directiva 2003/88, en relación con la cláusula 2 del Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada, recogido en la Directiva 1999/70, y el artículo 31, apartado 2, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, según lo interpreta el Tribunal de Justicia en las sentencias O' Brien (EU:C:2012:110) y King (EU:C:2017:914) y, en caso de que la respuesta sea afirmativa, puede considerarse al juez ordinario o de carrera como trabajador con contrato de duración indefinida equiparable al trabajador con contrato de duración determinada «juez de paz», a efectos de la aplicación de las mismas condiciones de trabajo establecidas en la cláusula 4 del Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada, recogido en la Directiva 1999/70?

DOCUMENTO DE TRABAJO

3) En caso de respuesta afirmativa a la primera y a la segunda cuestiones, ¿se opone el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en relación con el artículo 267 TFUE, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE en materia de responsabilidad del Estado italiano por infracción manifiesta de la normativa de la Unión Europea por parte del órgano jurisdiccional de última instancia emanada de las sentencias Kobler (EU:C:2003:513), Traghetti del Mediterraneo (EU:C:2006:391) y Comisión / República Italiana (EU:C:2011:775), al artículo 2, apartados 3 y 3 *bis*, de la legge 13 aprile 1988 n. 117 sulla responsabilità civile dei magistrati (Ley n.º 117, de 13 de abril de 1988, sobre la responsabilidad civil de los jueces), que establece la responsabilidad del juez por dolo o culpa grave «en caso de violación manifiesta de la ley y del Derecho de la Unión Europea» y que coloca al órgano jurisdiccional nacional ante la disyuntiva —al margen de que con independencia de la opción finalmente escogida exista responsabilidad civil y disciplinaria frente al Estado en los asuntos en los que es parte sustancial la propia administración pública, en particular, cuando el juez que conoce del asunto es un juez de paz con contrato de trabajo de duración determinada privado de protección jurídica, económica y de seguridad social efectiva—, como ocurre en el presente asunto, de infringir la normativa interna dejándola inaplicada y aplicando el Derecho de la Unión Europea, según ha sido interpretado por el Tribunal de Justicia, o, por el contrario, vulnerar el Derecho de la Unión Europea aplicando las normas internas que obstan al reconocimiento de la protección y contravienen los artículos 1, apartado 3, y 7, de la Directiva 2003/88, las cláusulas 2 y 4 del Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada, recogido en la Directiva 1999/70, y el artículo 31, apartado 2, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea?

4) De conformidad con los artículos 2, 4, apartados 2 y 3, 6, apartado 1, 9, 10, apartado 1, y 17, apartado 1, del Tratado de la Unión, en relación con el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, ¿constituye una violación caracterizada que pueda servir de base al ejercicio de la acción de responsabilidad extracontractual frente a la Unión Europea establecida en el artículo 340 TFUE, apartado 2, el comportamiento de la Comisión Europea consistente en la negativa a incoar un procedimiento por incumplimiento o a interponer ante el Tribunal de Justicia *[omissis]*el recurso por incumplimiento a causa de infracción del Derecho de la Unión por parte de un Estado miembro cuando, como ocurre en este caso, se han producido las situaciones siguientes:

- con la comunicación DG EMPL/B2/DA-MAT/sk (2016), recibida por las autoridades públicas italianas el 10 de junio de 2016, la Comisión concluyó en junio de 2016 con resultado negativo, al tiempo que anunciaba la inminente incoación de un procedimiento por incumplimiento, el asunto EU Pilot 7779/15/EMPL, en el que constató la incompatibilidad con el Derecho de la UE de la normativa nacional que regula el servicio prestado por los jueces honorarios, en cuanto a la reiteración abusiva de los contratos

DOCUMENTO DE TRABAJO

de duración determinada, la disparidad de trato respecto a los jueces ordinarios o de carrera en materia de retribución, de vacaciones y de permiso de maternidad, procedimiento por incumplimiento que todavía no se ha incoado;

- la propia Comisión, mediante la comunicación de 21 de diciembre de 2016 C(2016) 8600 final, señaló que goza de poder discrecional para decidir si incoa o no un procedimiento de infracción y en qué momento lo hace y si debe remitir el asunto al Tribunal de Justicia, cuya jurisprudencia reconoce que las acciones emprendidas contra la Comisión por particulares cuando esta se niega a incoar un procedimiento de infracción están condenadas al fracaso?

5) Con independencia de las respuestas que se den a las cuatro cuestiones precedentes, ¿pueden interpretarse los artículos 268 TFUE, 274 TFUE y 340 TFUE, apartado 2, a la luz de los artículos 2, 4, apartados 2 y 3, 6, apartado 1, 9, 10, apartado 1, y 17, apartado 1, del Tratado de la Unión, en relación con el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en el sentido de que la acción de responsabilidad extracontractual ejercitada frente a la Unión Europea no puede sustraerse a la competencia de los órganos jurisdiccionales nacionales cuando, como ocurre en el presente asunto, la inaplicación en el ordenamiento jurídico interno del Derecho de la Unión que garantiza el principio de independencia y de imparcialidad de los jueces se debe, entre otras causas, al incumplimiento caracterizado por parte de la Comisión de las funciones y obligaciones derivadas de su papel de guardiana de los Tratados y al poder discrecional de la Comisión para decidir si incoa o no un procedimiento de infracción y en qué momento lo hace y si debe remitir el asunto al Tribunal de Justicia, cuya jurisprudencia reconoce que las acciones emprendidas contra la Comisión por particulares cuando esta se niega a incoar un procedimiento de infracción están condenadas al fracaso, haciendo de este modo ineficaz la competencia del Tribunal de Justicia para pronunciarse con carácter exclusivo acerca del litigio sobre responsabilidad extracontractual frente a la Unión?

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

– 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 lo sucesivo, «Directiva 1999/70/CE»). En particular, las siguientes cláusulas del Acuerdo marco aplicado por dicha Directiva (en lo sucesivo, «Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada»): cláusula 2, apartados 1, 2 y 4, cláusula 4 y cláusula 5.

DOCUMENTO DE TRABAJO

– 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). En particular el artículo 7, titulado «Vacaciones anuales».

– Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (DO 2016, C 202, p. 398), en particular, el artículo 31, apartado 2, y el artículo 47.

– Artículo 340, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, relativo a la responsabilidad extracontractual de la Unión.

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

– Las normas siguientes de la Constitución de la República Italiana:

Artículo 36: «El trabajador tendrá derecho a una retribución proporcionada a la cantidad y calidad de su trabajo y, en cualquier caso, suficiente para garantizarle a él y a su familia una existencia libre y digna.

[...]

El trabajador tendrá derecho al descanso semanal y a vacaciones anuales retribuidas, de carácter irrenunciable».

El artículo 97, que establece, entre otras cosas, el principio de acceso a las administraciones públicas mediante oposición, salvo en los casos establecidos por la Ley.

El artículo 102, que establece, entre otras cosas, que la función jurisdiccional será ejercida por jueces ordinarios.

Artículo 106: «El nombramiento de los jueces tendrá lugar mediante oposición.

La Legge sull'ordinamento giudiziario (Ley de organización del poder judicial) podrá admitir el nombramiento, también mediante elección directa, de jueces honorarios para todas las funciones atribuidas a los órganos jurisdiccionales unipersonales. [...]».

Artículo 111: «La función jurisdiccional se ejercerá mediante un proceso equitativo regulado en la ley.

Todo proceso se desarrollará conforme al principio de contradicción entre las partes, en condiciones de igualdad, ante un juez independiente e imparcial. [...]».

Artículo 117: «La potestad legislativa será ejercida por el Estado y por las Regiones respetando la Constitución y los vínculos derivados del ordenamiento jurídico de la Unión Europea y de los compromisos internacionales. [...]»

DOCUMENTO DE TRABAJO

– Decreto legislativo del 15 giugno 2015, n. 81, recante «Disciplina organica dei contratti di lavoro» (Decreto Legislativo n.º 81, de 15 de junio de 2015, sobre la «Regulación orgánica de los contratos de trabajo»). En particular, el artículo 1, que dispone: «el contrato de trabajo de duración indefinida constituirá la forma común de relación laboral». El artículo 25, titulado «Principio de no discriminación», prevé lo siguiente: «corresponderá al trabajador con contrato de duración determinada el trato económico y jurídico dispensado en la empresa a los trabajadores con contrato de duración indefinida comparables, entendiéndose por tales los enmarcados en el mismo nivel en virtud de criterios de clasificación establecidos mediante convenio colectivo, y en proporción al período de trabajo prestado, siempre que no sea objetivamente incompatible con la naturaleza del contrato de duración determinada».

– Artículo 2109 del codice civile (Código civil), que regula el derecho a las vacaciones anuales retribuidas para los trabajadores por cuenta ajena.

– Artículo 10 del decreto legislativo dell'8 aprile 2003, n. 66, recante «Attuazione delle direttive 93/104/CE e 2000/34/CE» (Decreto Legislativo n.º 66, de 8 de abril de 2003, de «Aplicación de las Directivas 93/104/CE y 2000/34/CE»), que dispone lo siguiente: «1. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 2109 del Código civil, el trabajador tendrá derecho a un período anual de vacaciones retribuidas no inferior a cuatro semanas. [...]

  2. El citado período mínimo de cuatro semanas no podrá sustituirse por la correspondiente compensación por vacaciones no disfrutadas, salvo en el supuesto de resolución de la relación laboral [...]».

– Artículos 8 *bis* y 9 de la legge del 2 aprile 1979, n. 97, recante «Norme sullo stato giuridico dei magistrati e sul trattamento economico dei magistrati ordinari e amministrativi» (Ley n.º 97 de 2 de abril de 1979, por la que se establecen «Normas sobre el estatuto jurídico de los jueces y sobre el régimen económico de los jueces ordinarios y de lo contencioso-administrativo»), que regulan, respectivamente, las vacaciones anuales y los derechos económicos de los jueces ordinarios.

– La legge del 21 novembre 1991, n. 374, recante «Istituzione del giudice di pace» (Ley n.º 374, de 21 de noviembre de 1991, relativa a la «Institución del juez de paz»). En particular, el artículo 1, titulado «Institución y funciones del juez de paz», que dispone: «1. Se instituye la figura del juez de paz, el cual ejercerá funciones jurisdiccionales en materia civil y penal y la función de conciliación en materia civil conforme a las normas de la presente Ley.

  2. El cargo de juez de paz será ocupado por un juez honorario perteneciente al orden judicial. [...]».

DOCUMENTO DE TRABAJO

Asimismo, se citan los siguientes artículos de la Ley mencionada: artículo 3, sobre «las funciones y la plantilla de los juzgados de paz»; artículo 11, sobre los «derechos económicos del juez de paz», que establece la retribución de cada una de las vistas celebradas y de los procedimientos resueltos, así como de cada mes de servicio efectivo, en concepto de reembolso de gastos.

– La normativa que regula la actividad desarrollada por los jueces de la paz ha sido reformada recientemente por el decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116, recante «Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace» (Decreto Legislativo n.º 116, de 13 de julio de 2017, relativo a la «Reforma orgánica del cuerpo de jueces honorarios y otras disposiciones sobre los jueces de paz»). En la presente resolución se citan en particular el artículo 24, que reconoce a los jueces honorarios una compensación económica durante el período de vacaciones, y el artículo 25, relativo a la protección en caso de embarazo, enfermedad o accidente, así como al régimen de pensiones aplicado a los jueces honorarios.

– Artículo 54 *bis* del Decreto Ley n.º 50, de 24 de abril de 2017, convertido en la Ley n.º 96, de 21 de junio de 2017, que establece la normativa de las prestaciones de trabajo ocasionales.

– Artículo 1 de la legge del 18 maggio 1974, n. 217, recante «Sistemazione giuridico-economica dei vice pretori onorari incaricati di funzioni giudiziarie» (Ley n.º 217, de 18 de mayo de 1974, relativa a la «Organización jurídico-económica de los jueces honorarios que desempeñen funciones jurisdiccionales»), que ha previsto la contratación por duración indefinida, hasta la edad de jubilación, de jueces honorarios encargados de funciones jurisdiccionales, a los que se les abonará la remuneración correspondiente a los jueces ordinarios de los órganos jurisdiccionales.

– Por último, se cita la normativa en materia de responsabilidad civil de los jueces, aplicable también a los jueces de paz, contenida en los artículos 1, 2 y 8 de la legge del 13 aprile 1988, n. 117, su «Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati» (Ley n.º 117, de 13 de abril de 1988, relativa a la «Indemnización de los daños y perjuicios causados en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales y responsabilidad civil de los jueces»).

En particular, resulta pertinente, en el marco de la primera cuestión prejudicial, el artículo 2 de dicha Ley, titulado «Responsabilidad por dolo o culpa grave», que dispone lo siguiente:

«1. Quien haya sufrido un daño injusto como consecuencia de un comportamiento, un acto o una decisión de un órgano judicial, mediando dolo o culpa grave en el ejercicio de sus funciones, o bien por denegación de justicia, podrá actuar contra el Estado para obtener la indemnización de los daños patrimoniales y no patrimoniales.

DOCUMENTO DE TRABAJO

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados 3 y 3 *bis* y de los casos de dolo, en el ejercicio de las funciones judiciales no podrá dar lugar a responsabilidad la actividad de interpretación de normas jurídicas ni la de apreciación de los hechos y las pruebas.

3. Constituye culpa grave la violación manifiesta de la ley y del Derecho de la Unión Europea, la desnaturalización de los hechos o de las pruebas, la afirmación de un hecho cuya existencia quede excluida de forma indiscutible por los actos del procedimiento o la negación de un hecho cuya existencia se derive de forma indiscutible de los hechos del procedimiento y la adopción de una medida cautelar de carácter personal o real fuera de los casos permitidos por la ley o sin motivación.

3 *bis* [...] Para determinar si se ha producido una violación manifiesta de la ley y del Derecho de la Unión Europea, se tendrá en cuenta, en particular, el grado de claridad y precisión de las normas vulneradas, así como el carácter inexcusable y la gravedad de la inobservancia. En caso de violación manifiesta del Derecho de la Unión Europea, también deberá tenerse en cuenta la inobservancia de la obligación de remisión prejudicial establecida en el artículo 267, párrafo tercero, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, así como la incompatibilidad del acto o de la decisión con la interpretación efectuada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.»

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

1 La Sra. UX (en lo sucesivo, «demandante») desempeña desde el 26 de marzo de 2002 las funciones de juez de paz.

2 De la documentación adjunta se desprende que, en el período comprendido entre el 1 de julio de 2017 y el 30 de junio de 2018, la demandante dictó 478 sentencias y 1 326 autos de archivo. También se desprende de dicha documentación que la demandante celebró dos vistas a la semana, con excepción del período de vacaciones de agosto.

3 Durante el período de vacaciones mencionado la demandante no percibió ninguna retribución porque su percepción se supedita, de conformidad con el artículo 11 de la Ley n.º 374, de 21 de noviembre de 1991, a la efectiva prestación del servicio. Tal régimen retributivo se diferencia del de los jueces ordinarios o de carrera, a los que corresponde, en virtud del artículo 8 *bis* de la Ley n.º 97, de 2 de abril de 1979, un período anual de vacaciones de 30 días.

4 El 8 de octubre de 2018, la demandante presentó ante el Giudice di pace di Bolonia (Juez de Paz de Bolonia; en lo sucesivo, «órgano jurisdiccional remitente») una petición de apertura de procedimiento monitorio por la que solicita que se condene al Ministerio de Justicia a abonarle un importe de 4 500 EUR, que constituye, según la demandante, la retribución mensual correspondiente al mes de agosto de 2018 de un juez ordinario con una antigüedad

DOCUMENTO DE TRABAJO

mínima de 14 años que haya superado la tercera evaluación de idoneidad profesional.

5 Este importe fue reclamado por la demandante en concepto de indemnización por los daños sufridos por la manifiesta infracción, por el Estado italiano, de la cláusula 2 y de la cláusula 4, apartados 1, 2 y 4, del Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada, en relación con el artículo 1, apartado 3, y el artículo 7 de la Directiva 2003/88/CE y con el artículo 31, apartado 2, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

6 La demandante sostiene esencialmente que el trabajo desarrollado por el juez de paz tiene carácter subordinado. Añade que esto se refleja, en particular, en la obligación de este último de observar los horarios y las fechas de celebración de las vistas establecidos en las tablas correspondientes aprobadas por el Consiglio superiore della magistratura (Consejo Superior del Poder Judicial; en lo sucesivo, «CSM»), así como en el hecho de que está sujeto a las instrucciones del Presidente del Tribunal.

7 Del carácter subordinado de la relación laboral del juez de paz se desprende, a juicio de la demandante, que le es aplicable el artículo 7 de la Directiva 2003/88/CE, con arreglo al cual «todos los trabajadores dispon[drán] de un período de al menos 4 semanas de vacaciones anuales retribuidas, de conformidad con las condiciones de obtención y concesión establecidas en las legislaciones y/o prácticas nacionales». Este derecho a vacaciones anuales retribuidas por un período no inferior a cuatro semanas también es reconocido a los trabajadores por cuenta ajena en el Derecho interno, en aplicación del artículo 36 de la Constitución, del artículo 2109 del Código civil y del artículo 10 del Decreto Legislativo n.º 66, de 8 de abril de 2003.

8 Asimismo, la demandante considera que, en virtud de la cláusula 2, apartado 1, y de la cláusula 4, apartados 1, 2 y 4, del Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada, son aplicables a los jueces de paz las mismas condiciones de trabajo previstas para los jueces ordinarios que tengan la misma antigüedad. Alega que, de hecho, estos últimos son «trabajadores con contrato de duración indefinida comparables» en el sentido de la cláusula 4 del Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada, con la consecuencia de que los jueces de paz no pueden recibir un trato menos favorable que ellos, a menos que concurran razones objetivas, que la demandante descarta que existan en el presente asunto.

9 Este principio de no discriminación entre trabajadores con contrato de duración determinada y trabajadores con contrato de duración indefinida comparables ha sido recogido en el ordenamiento jurídico italiano en el artículo 6 del Decreto Legislativo n.º 368, de 6 de septiembre de 2001, posteriormente sustituido, con efectos a partir del 25 de junio de 2015, por el artículo 25 del Decreto Legislativo n.º 81, de 15 de junio de 2015.

DOCUMENTO DE TRABAJO

10 La demandante subraya, además, que el carácter subordinado del trabajo que desarrolla el juez de paz se deriva de la aplicabilidad directa frente al Estado italiano y a las administraciones públicas de las citadas Directivas 1999/70/CE y 2003/88/CE, tal como han sido interpretadas por las sentencias pertinentes del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y, en particular, por la sentencia de 1 de marzo de 2012, *O'Brien,* C-393/10, EU:C:2012:110, y la sentencia de 29 de noviembre de 2017, *King*, C-214/16, EU:C:2017:914.

11 A juicio de la demandante, el incumplimiento de las Directivas 1999/70/CE y 2003/88/CE es confirmado por:

– la decisión del Comité Europeo de Derechos Sociales sobre la reclamación colectiva n.º 102/2013, publicada el 16 de noviembre de 2016, en materia de derechos de seguridad social de los jueces de paz;

– la comunicación DG EMPL/B2/DA-MAT/sk (2016), mediante la cual la Comisión Europea anunció la inminente apertura de un procedimiento por incumplimiento relativo a la compatibilidad con el Derecho de la Unión de la normativa nacional que regula el servicio prestado por los jueces honorarios, en cuanto respecta, en particular, a la reiteración abusiva de los contratos de duración determinada (cláusula 5 del Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada), la disparidad en la retribución (cláusula 4 de dicho Acuerdo marco) y las vacaciones (artículo 7 de la Directiva 2003/88 en relación con la cláusula 4 del Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada);

– la comunicación de 23 de marzo de 2017, mediante la cual el Presidente de la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo (en lo sucesivo, "Comisión de Peticiones"), a raíz de la reunión de 28 de febrero de 2017, en la que se debatieron algunas peticiones relativas a las condiciones de trabajo de los jueces de paz en Italia, invitó al Ministerio de Justicia a adoptar las medidas necesarias para eliminar la «manifiesta disparidad de trato en el plano jurídico, económico y social entre jueces de carrera y honorarios».

– las observaciones escritas presentadas por la Comisión Europea en el asunto C-472/17, en las que se solicita al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales planteadas en ese procedimiento en los mismos términos indicados en la citada comunicación DG EMPL/B2/DA-MAT/sk (2016);

– la comunicación de 28 de febrero de la Comisión de Peticiones, que confirma la posición adoptada por la Comisión Europea en la comunicación DG EMPL/B2/DA-MAT/sk (2016) y en las observaciones escritas presentadas en el asunto C-472/17;

– el informe del experto designado por la Comisión de Peticiones, con el título «*The principle of non-discrimination and measures to prevent and sanction the misuse or the abuse of fixed-term contracts in light of the EU Court of*

DOCUMENTO DE TRABAJO

Justice case laws», presentado el 22 de noviembre de 2017 en la reunión pública de dicha Comisión que se celebró para debatir sobre el tema «*Protection of the rights of workers in temporary or precarious employment, based on petitions received*», en el cual se censura el incumplimiento del Estado italiano, que no aplicó las Directivas 1999/70/CE y 2003/88/CE, y el de la Comisión Europea, que no ejerció un control adecuado a efectos de apreciar si existe un incumplimiento del Estado italiano, impidiendo así la tutela efectiva de los derechos de los jueces honorarios;

– la resolución de 31 de mayo de 2018 [2018/2600(RSP)], mediante la cual el Parlamento Europeo, por un lado, reprochó a la Comisión Europea que no hubiera iniciado procedimientos de infracción ante el evidente incumplimiento de la Directiva 1999/70/CE por los Estados miembros y, por otro, invitó a estos últimos a modificar su normativa interna con el fin de aplicar la citada Directiva y la pertinente jurisprudencia del Tribunal de Justicia, invocando, en particular, la sentencia de 26 de noviembre de 2014, *Mascolo y otros* (C-22/13, C-61/13 a C-63/13 y C-418/13, EU:C:2014:2401);

– la consolidada jurisprudencia nacional [sentencia n.º 13721/2017 de la Corte di cassazione, Sezioni Unite (Tribunal de Casación, Pleno, Italia), sentencia n.º 99/2018 de la Corte di cassazione, Sezione Lavoro (Tribunal de Casación, Sala de lo Social), y sentencia n.º 3556/2017 del Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia)], que niega toda posibilidad de protección económica, material y de seguridad social a los jueces honorarios, considerados como voluntarios y no como trabajadores por cuenta ajena, en evidente contradicción con la antes citada decisión del Comité Europeo de Derechos Sociales sobre la reclamación colectiva n.º 102/2013, así como con la sentencia del Tribunal de Justicia de 1 de marzo de 2012, *O'Brien*, C-393/10, EU:C:2012:110;

– la resolución n.º 28937/2017 y la sentencia n.º 22845/2016 de la Corte di cassazione, en las que este Tribunal reconoció que los jueces honorarios desempeñan las mismas funciones que los jueces ordinarios.

12 Por último, la infracción de las citadas Directivas se ve confirmada, según la demandante, por la circular n.º 11799 del Ministero della giustizia (Ministerio de Justicia) de 18 de enero de 2018, mediante la cual se ordenó la retirada de la licencia de armas anteriormente concedida a los jueces honorarios, que, sin embargo, se mantuvo para los jueces ordinarios; por un reportaje de televisión transmitido el 19 de marzo de 2018 por uno de los canales de televisión nacionales, que dio a conocer la situación de precariedad laboral de los jueces honorarios italianos, y por algunas reclamaciones colectivas (n.os 146/2017, 159/2018 y 144/2017) presentadas ante el Comité Europeo de Derechos Sociales, relativas a la falta de protección de algunas categorías de trabajadores, entre ellas las de los jueces honorarios.

DOCUMENTO DE TRABAJO

13 La demandante señala que, no obstante, el nuevo Gobierno parece decidido a poner fin a la situación de precariedad de los jueces honorarios en Italia. En efecto, el nuevo Gobierno ha declarado expresamente que entre sus objetivos se encuentra el de proporcionar un reconocimiento adecuado a la actividad desarrollada por los jueces honorarios y ha constituido recientemente, mediante Decreto del Ministro de Justicia de 24 de septiembre de 2018, un grupo de trabajo encargado de evaluar las posibles modalidades de reforma de la actual regulación de la actividad laboral de los jueces honorarios.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

14 Antes de abordar el fondo de las distintas cuestiones prejudiciales, el órgano jurisdiccional remitente expone algunas consideraciones sobre la pertinencia de la demanda formulada por la demandante y sobre la necesidad de solicitar la aplicación del procedimiento prejudicial de urgencia previsto en el artículo 107 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia.

Sobre la demanda formulada por la demandante

15 El órgano jurisdiccional remitente observa, en primer lugar, que la demanda de la demandante fue interpuesta ante el órgano jurisdiccional competente. En efecto, se respetaron las normas de Derecho interno que regulan la competencia de los jueces de paz (artículo 7, apartado 1, del codice di procedura civile —Código de Procedimiento Civil—, según el cual este órgano jurisdiccional es competente para conocer de los asuntos relativos a bienes muebles cuyo valor no supere los 5 000 EUR) y las disposiciones relativas a la acción de indemnización de los daños derivados de la inaplicación del Derecho de la Unión (artículo 4, apartado 43, de la Ley n.º 183/2011).

16 Asimismo, el órgano jurisdiccional remitente sostiene que la demanda de la demandante es fundada a la luz de la documentación presentada, la cual cumple los criterios establecidos en el Código de Procedimiento Civil para la emisión del requerimiento de pago. Esta documentación prueba, en efecto, que la demandante ha desarrollado sin interrupción, desde la fecha en que comenzó a trabajar como juez de paz hasta el momento actual, una actividad jurisdiccional equivalente a la de un juez ordinario con la misma antigüedad y que, no obstante, no percibió ninguna remuneración durante el período de vacaciones de agosto de 2018. El órgano jurisdiccional remitente precisa a este respecto que la demandante no ha podido percibir la remuneración reconocida a los jueces honorarios por el artículo 24 del Decreto Legislativo n.º 116/2017, debido a que corresponde únicamente a los jueces honorarios que han comenzado a desarrollar su actividad después de la entrada en vigor de dicho Decreto Legislativo, esto es, después del 16 de agosto de 2017, mientras que a los demás jueces honorarios, entre los que se encuentra la demandante, les sigue siendo aplicable el anterior régimen establecido en el artículo 11 de la Ley n.º 374/1991, que no contempla ninguna remuneración durante el período de vacaciones.

DOCUMENTO DE TRABAJO

17 En cuanto atañe a la protección del juez de paz en caso de enfermedad, accidente o embarazo, el órgano jurisdiccional remitente subraya que el artículo 25 del Decreto Legislativo n.º 116/2017 excluye cualquier forma de compensación por los períodos de suspensión de la actividad laboral. Además, en lo tocante a la protección de los jueces honorarios en materia de seguridad social, el órgano jurisdiccional remitente señala que esta misma disposición establece un régimen basado únicamente en las cotizaciones de los interesados, con manifiesta discriminación respecto de los jueces ordinarios, los cuales disfrutan de un régimen de pensiones «particular», que no entraña ninguna carga contributiva para el trabajador, como ha señalado el Tribunal de Justicia en su sentencia de 13 de noviembre de 2008, Comisión/Italia (C-46/07, UE:C:2008:618).

18 La inexistencia de cualquier tipo de remuneración o de cobertura de seguridad social de la demandante para el período de vacaciones, en el que no realiza ninguna actividad laboral, resulta acreditada, además de en el plano legislativo, en el plano jurisprudencial, puesto que las sentencias de la Corte di cassazione (n.º 13721/2017 y n.º 27198/2017 del Pleno, y n.º 99/2018 de la Sala de lo Social) y del Consiglio di Stato (n.º 3556/2017) descartan categóricamente que el juez honorario desarrolle una actividad laboral por cuenta ajena, por considerar que realiza actividades de carácter meramente voluntario.

19 El órgano jurisdiccional remitente observa, por último, que la infracción de las Directivas 1999/70/CE y 2003/88/CE queda acreditada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y los documentos presentados por la demandante y enumerados en los anteriores apartados 11 y 12, que ponen de manifiesto una crisis estructural en el ámbito judicial en cuanto concierne a los instrumentos de protección de los derechos fundamentales de los jueces honorarios, los cuales, como ocurre en el caso de la demandante, se encuentran en una situación de profunda precariedad e incertidumbre laboral.

Sobre la necesidad del procedimiento prejudicial de urgencia

20 Pese a que, atendiendo a las consideraciones que preceden, la demanda de la demandante es fundada y ha quedado acreditada, el órgano jurisdiccional remitente considera que no puede estimarla sin plantear previamente una petición de decisión prejudicial de urgencia al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 107 de su Reglamento de Procedimiento, al tiempo que se reserva, a la luz de las respuestas que se obtengan al final del procedimiento prejudicial, la posibilidad de remitir el asunto a la Corte costituzionale (Tribunal Constitucional, Italia).

21 A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente censura el comportamiento de la Comisión Europea, la cual, en la citada comunicación DG EMPL/B2/DA-MAT/sk (2016) de junio de 2016, había anunciado la inminente apertura de un procedimiento por incumplimiento contra la República Italiana, al haber constatado la reiteración abusiva de contratos de duración determinada (infracción de la cláusula 5 del Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada), la disparidad de trato entre jueces honorarios y jueces ordinarios en materia de

DOCUMENTO DE TRABAJO

retribución (infracción de la cláusula 4 del citado Acuerdo marco), de vacaciones (infracción del artículo 7 de la Directiva 2003/88, en relación con la cláusula 4 del Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada, recogido en la Directiva 97/81/CE, y la cláusula 4 del Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada) y de permiso de maternidad (artículo 8 de la Directiva 92/85 y artículo 8 de la Directiva 2010/41).

22 Pues bien, a fecha de hoy, transcurridos 28 meses desde la adopción de la citada comunicación, la Comisión Europea todavía no ha incoado el procedimiento de infracción anunciado, privando así a los jueces honorarios de las garantías de independencia y de imparcialidad del juez común europeo indicadas por el Tribunal de Justicia en las sentencias de 19 de septiembre de 2006, *Wilson* (C-506/04, EU:C:2006:587, apartados 47 a 53); de 27 de febrero de 2018, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, apartados 32 y 41 a 45), y de 25 de julio de 2018, *Minister for Justice and Equality* (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, apartados 50 a 54).

23 El órgano jurisdiccional remitente subraya que, de modo totalmente sorprendente, la propia Comisión Europea precisó, en la comunicación de 21 de diciembre 2016 C(2016) 8600 final, que «como guardiana de los Tratados, tiene la obligación de supervisar las medidas adoptadas por los Estados miembros para la ejecución del Derecho de la UE y de garantizar que sus legislaciones y sus prácticas se atengan al mismo, bajo el control del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. En el ejercicio de esta función, la Comisión goza de poder discrecional para decidir si incoa o no un procedimiento de infracción, en qué momento lo hace y si debe remitir el asunto al Tribunal de Justicia. Como consecuencia de ello, la jurisprudencia reconoce que las acciones emprendidas contra la Comisión por particulares cuando esta se niega a incoar un procedimiento de infracción están condenadas al fracaso». A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente señala que, al invocar su facultad discrecional, la Comisión excluye toda posibilidad de hacer valer la responsabilidad extracontractual de la Unión en el caso de que esta institución, ante la vulneración del Derecho de la Unión por un Estado miembro, se niegue a incoar un procedimiento por incumplimiento o a interponer un recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia.

24 Asimismo, el órgano jurisdiccional remitente observa que en la sentencia de 26 de noviembre de 2002, *First y Franex* (C-275/00, EU:C:2002:711), el Tribunal de Justicia afirmó su competencia exclusiva, en el sentido del artículo 235 TCE (actualmente artículo 268 TFUE), para conocer de los litigios relativos a la indemnización por daños a que se refiere el apartado 2 del artículo 288 TCE (actualmente artículo 340 TFUE), excluyendo toda competencia del juez nacional en la materia.

25 En opinión del órgano jurisdiccional remitente, las circunstancias expuestas constituyen una gravísima violación del principio de confianza legítima, corolario del principio de seguridad jurídica, del principio del derecho a un juicio equitativo y del principio de cooperación leal. A este respecto, ha de subrayarse que en una

DOCUMENTO DE TRABAJO

situación como la del presente asunto, en la que la Comisión Europea ha permanecido pasiva ante el incumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión, el ciudadano individual no puede invocar este incumplimiento ni ante el Estado miembro, el cual está protegido por la inercia de la Comisión, que no ha incoado un procedimiento por incumplimiento, ni ante la Unión Europea en concepto de responsabilidad extracontractual, puesto que tal acción sería inadmisible como consecuencia de la absoluta discrecionalidad de que disfruta la Comisión Europea y de la competencia exclusiva del Tribunal de Justicia antes expuestas.

26 Resulta por tanto evidente, en opinión del órgano jurisdiccional remitente, la existencia de una crisis sistémica del ordenamiento jurisdiccional no solamente a nivel nacional, sino también, y sobre todo, a nivel de la Unión, crisis sistémica que debe afrontarse mediante el procedimiento de urgencia solicitado.

27 A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente subraya que la Comisión Europea y el Gobierno italiano, en el ámbito del asunto C-472/17, que también versa sobre la posibilidad de equiparar las condiciones de trabajo de los jueces de paz a las de los jueces ordinarios, no indicaron en sus observaciones escritas la circunstancia fundamental de que la Comisión Europea, en la comunicación DG EMPL/B2/DA-MAT/sk (2016), recibida por las autoridades públicas italianas casi dos años y medio antes, ya había constatado la condición de trabajador por cuenta ajena de los jueces honorarios y que sus condiciones de trabajo son equiparables a las de los jueces ordinarios y había anunciado que «en breve» incoaría un procedimiento de infracción contra la República Italiana. El órgano jurisdiccional remitente considera que la Comisión Europea y el Gobierno italiano indujeron conscientemente a error al Tribunal de Justicia, el cual, al no estar informado de esta circunstancia fundamental, declaró la inadmisibilidad de la petición de decisión prejudicial mediante auto de 6 de septiembre de 2018 (C-472/17, EU:C:2018:684).

28 Del mismo modo, la Comisión Europea y el Gobierno italiano indujeron conscientemente a error a la Corte di cassazione y al Consiglio di Stato, los cuales, al no estar informados de tal circunstancia fundamental, dictaron las sentencias antes mencionadas (n.º 3556/2017 de la Corte di cassazione, Pleno, y n.º 99/2018 del Consiglio di Stato), que niegan toda tutela a los jueces honorarios, al considerar que el servicio que prestan constituye una actividad de carácter meramente voluntario.

29 El órgano jurisdiccional remitente hace referencia a otros asuntos, relativos a las condiciones de otras categorías de trabajadores con contrato de duración determinada, en los que la Comisión Europea no cumplió su deber de guardiana de los Tratados. Tal es el caso, por ejemplo, del personal en precario de las escuelas públicas, respecto al cual la Comisión Europea, al constatar la utilización abusiva de contratos de duración determinada, inició un procedimiento de infracción que posteriormente archivó a raíz de la sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de noviembre de 2014, *Mascolo y otros* (C-22/13, C-61/13 a

DOCUMENTO DE TRABAJO

C-63/13 y C-418/13, EU:C:2014:2401) y de la reforma del sector de la enseñanza por las autoridades nacionales, sin definir no obstante su postura sobre el personal público en precario de sectores distintos del de la enseñanza (entre el que se encuentran los jueces honorarios), respecto al cual incoó un procedimiento distinto.

30 Este comportamiento omisivo y/o contradictorio de la Comisión respecto a los trabajadores del sector público en precario en Italia ha dado lugar a una total confusión tanto en el sistema jurisdiccional interno como en el ámbito de la tutela judicial garantizada por el Tribunal de Justicia, al cual se le han planteado otras peticiones de decisión prejudicial sobre el mismo tema (véanse las sentencias dictadas en los asuntos *Santoro*, C-494/16, EU:C:2018:166, y *Motter*, C-466/17, EU:C:2018:758, y el auto dictado en el asunto *Di Girolamo*, C-472/17, EU:C:2018:684), algunas de las cuales se hallan todavía pendientes, como ocurre en los asuntos C-618/18, C-494/17 y C-331/17.

31 Asimismo, el órgano jurisdiccional remitente señala que, a la luz de estas circunstancias, el Parlamento Europeo, en los apartados 4 y 5 de la resolución de 31 de mayo antes citada, criticó la actuación de la Comisión Europea, formulando indicaciones precisas acerca del modo en que esta debe desarrollar su actividad de garante de los Tratados. En particular, el órgano jurisdiccional remitente observa que en ese documento el Parlamento Europeo, mediante la referencia expresa al apartado 55 de la sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de noviembre de 2014, *Mascolo y otros* (C-22/13, C-61/13 a C-63/13 y C-418/13, EU:C:2014:2401), parece indicar a la Comisión Europea que la sanción más eficaz contra la utilización abusiva de contratos de duración determinada es su conversión en contratos de duración indefinida.

Sobre la primera cuestión prejudicial

32 El órgano jurisdiccional remitente, si bien considera que reúne los requisitos «culturales» y de competencia profesional necesarios para ser considerado un juez ordinario europeo, competente para plantear al Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 267 TFUE, señala que a la luz del comportamiento omisivo de la Comisión Europea antes descrito y del reciente auto de 6 de septiembre de 2018, que declaró la inadmisibilidad de la petición de decisión prejudicial en el asunto C-472/17, es necesario que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se pronuncie sobre esta cuestión.

Sobre la segunda cuestión prejudicial

33 El órgano jurisdiccional remitente considera que, a la luz del artículo 7 de la Directiva 2003/88/CE, en relación con la cláusula 2, apartado 1, y con la cláusula 4, apartados 1, 2 y 4, del Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada, el juez de paz debe tener la consideración de trabajador por cuenta ajena con contrato de duración determinada y que, por tanto, se le deben aplicar las mismas

DOCUMENTO DE TRABAJO

condiciones de trabajo que a los jueces ordinarios, en cuanto trabajadores con contrato de duración indefinida comparables.

34 En apoyo de estas afirmaciones, el órgano jurisdiccional remitente invoca una serie de disposiciones de Derecho interno de las que se desprende que las modalidades de acceso al cargo de juez de paz y de ejercicio de tal función se organizan conforme a reglas similares, y a veces idénticas, a las previstas para los jueces ordinarios. De las normas citadas se desprende, en efecto, que para acceder al cargo los jueces de paz deben superar un procedimiento de selección que concluye con un periodo de prácticas; que, al igual que el juez ordinario, el juez de paz es asignado a una demarcación territorial conforme a las normas establecidas por la Ley y está obligado a la observancia de las decisiones en materia de organización del CSM y de las órdenes de servicio impartidas por el Presidente del Tribunal; que el Ministerio de Justicia puede ejercer sobre él amplias facultades de organización y de inspección y, en su caso, puede señalar la existencia de irregularidades a los órganos disciplinarios competentes; que en caso de inobservancia de sus deberes deontológicos quedará sujeto al poder disciplinario del CSM; que el ejercicio de la función de juez de paz es, en esencia, incompatible con cualquier otra actividad laboral y con cualquier cargo de naturaleza política; que cada cuatro años el juez de paz es sometido a una evaluación profesional por el CSM; que en materia de responsabilidad civil le son aplicables las mismas normas que a los jueces ordinarios y que también tiene en común con estos últimos algunas modalidades de tributación de la remuneración y de declaración de la renta, que queda expresamente asimilada, desde el punto de vista tributario, a la de un trabajador por cuenta ajena.

35 Así pues, el órgano jurisdiccional remitente concluye que, abstracción hecha de la terminología utilizada por el juez italiano, que califica al juez de paz como «juez honorario», es indudable que la actividad desarrollada por este último se enmarca en una relación de trabajo público subordinado, es decir, una relación de empleo público, al igual que el juez ordinario.

36 El órgano jurisdiccional remitente observa también que, a diferencia del asunto que dio lugar a la sentencia del Tribunal de Justicia de 1 de marzo de 2012, O'Brien, C-393/10, EU:C:2012:110, que versaba sobre el régimen laboral de jueces que trabajan a tiempo parcial en el Reino Unido, la actividad desarrollada por el juez de paz se caracteriza por su naturaleza sustancial de relación de trabajo a tiempo completo.

37 Además, mediante la sentencia de 29 de noviembre de 2017, *King*, C-214/16, EU:C:2017:914, el Tribunal de Justicia ha reconocido que quien ha desarrollado una actividad laboral en virtud de un «contrato por cuenta propia únicamente a comisión», como ocurre primordialmente en el caso del juez de paz recurrente, debe ser calificado como «trabajador» en el sentido de la Directiva 2003/88 y tiene derecho a beneficiarse de la compensación por vacaciones anuales retribuidas.

DOCUMENTO DE TRABAJO

Sobre la tercera cuestión prejudicial

38 El órgano jurisdiccional remitente observa que la normativa en materia de responsabilidad civil de los jueces prevista en la Ley n.º 117/1988 fue modificada a raíz de la adopción de la Ley n.º 18/2015, mediante la cual el legislador nacional ha pretendido ajustarse a los principios enunciados por el Tribunal de Justicia en las sentencias de 30 de septiembre de 2003, *Köbler*, C-224/01, EU:C:2003:513; de 13 de junio de 2006, *Traghetti del Mediterraneo*, C-173/03, EU:C:2006:391, y de 24 de noviembre de 2011, *Comisión/Italia*, C-379/10, EU:C:2011:775. Sobre la base de dichas sentencias, los jueces de un Estado miembro están obligados a inaplicar la normativa nacional contraria al Derecho de la Unión que tenga eficacia directa, o bien, cuando sea posible, interpretar la primera de conformidad con el segundo, con el fin de evitar la responsabilidad del Estado.

39 El órgano jurisdiccional remitente recuerda que el legislador italiano ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del principio general de responsabilidad de los Estados miembros por infringir el Derecho de la Unión uno de sus órganos jurisdiccionales que resuelve en última instancia al excluir por completo la responsabilidad del Estado italiano por los daños causados a los particulares como consecuencia de infracciones del Derecho de la Unión cometidas por un órgano jurisdiccional nacional que resuelve en última instancia, cuando esa infracción se deriva de la interpretación de las normas jurídicas o de la valoración de hechos o pruebas realizadas por dicho órgano jurisdiccional, y limitar esa responsabilidad a los supuestos en que exista dolo o culpa grave, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 2, apartados 1 y 2, de la Ley n.º 117, de 13 de abril de 1988, sobre indemnización de los daños y perjuicios causados en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales y la responsabilidad civil de los jueces.

40 El órgano jurisdiccional remitente pone de manifiesto que el nuevo texto del artículo 2, apartados 3 y 3 *bis*, de la Ley n.º 117/1988, en su versión modificada por la Ley n.º 18/2015, introduce un concepto de responsabilidad por dolo o culpa grave de los jueces tanto en el caso de infracción manifiesta de la ley como en caso de infracción manifiesta del Derecho de la Unión Europea. La equiparación de estos dos tipos de infracción es, a su juicio, contraria al Derecho de la Unión y a la jurisprudencia pertinente del Tribunal de Justicia en la medida en que, en el caso de autos, aboca al órgano jurisdiccional nacional a elegir entre:

– infringir la normativa interna (Ley n.º 374/1991, en la parte en que excluye el derecho de los jueces de paz a vacaciones retribuidas), inaplicándola y aplicando en su lugar el Derecho de la Unión Europea (Directiva 2003/88, Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada y Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea), tal como ha sido interpretado por el Tribunal de Justicia en las sentencias dictadas en los asuntos C-393/10 (*O'Brien*) y C-214/16 (*King*), o bien

– infringir el Derecho de la Unión Europea aplicando la citada normativa interna.

DOCUMENTO DE TRABAJO

Sobre las cuestiones prejudiciales cuarta y quinta

41 El órgano jurisdiccional remitente ratifica sus críticas al comportamiento observado por la Comisión, la cual, al negarse a incoar el procedimiento por incumplimiento que había anunciado como inminente, incurrió en un gravísimo e injustificable incumplimiento de su deber de ejercer de guardiana de los Tratados. Tal comportamiento, junto a la comunicación C(2016) 8600 final antes citada, constituyen, según el órgano jurisdiccional remitente, la prueba de la existencia de una crisis sistémica de la tutela judicial al nivel de la Unión, que se añade a la crisis sistémica de la tutela judicial nacional invocada por la demandante.

42 El órgano jurisdiccional remitente sostiene además que en una situación como la aquí examinada, en la que los daños sufridos por la demandante también han sido causados por el comportamiento omisivo de la Comisión Europea, la acción de indemnización de los daños debe valorarse a la luz de la responsabilidad extracontractual de esta última. En caso contrario, es decir, si se excluyera la posibilidad de invocar la responsabilidad extracontractual de la Unión ante el órgano jurisdiccional nacional, se vulnerarían los principios fundamentales del ordenamiento constitucional italiano, lo que haría necesario el recurso a la Corte costituzionale para que esta última declare la inconstitucionalidad parcial de la Ley de ratificación de los Tratados de la Unión Europea.

DOCUMENTO DE TRABAJO