

Asunto C-678/23**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:**

14 de noviembre de 2023

Órgano jurisdiccional remitente:

Curtea de Apel Iași (Tribunal Superior de Iași, Rumanía)

Fecha de la resolución de remisión:

10 de octubre de 2023

Parte demandante y apelante:

JU

Parte demandada y apelada:

Spitalul Clinic de Pneumoftiziologie Iași (Hospital Clínico de Neumofisiología de Iași, Rumanía)

Objeto del procedimiento principal

Recurso de apelación interpuesto contra la sentencia del Tribunalul Iași (Tribunal de Distrito de Iași, Rumanía), desestimatoria de la demanda de JU por la que solicitaba que se condenara al demandado, Spitalul Clinic de Pneumoftiziologie Iași (Hospital Clínico de Neumofisiología de Iași), a clasificar su puesto de trabajo en la categoría de «condiciones laborales particulares» a partir del año 2007 y a abonar la diferencia en las cotizaciones sociales.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

En virtud del artículo 267 TFUE, se solicita la interpretación de los artículos 9 y 11, apartado 6, de la Directiva 89/391, en relación con los artículos 31, apartado 1, y 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Cuestiones prejudiciales

1. ¿Se oponen los artículos 9 y 11, apartado 6, de la Directiva [89/391] del Consejo, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo, a una normativa y práctica nacionales vinculantes en virtud de las cuales los trabajadores no tienen derecho a acudir directamente a la autoridad responsable en materia de protección de la seguridad y de la salud en el trabajo cuando consideren que las medidas adoptadas y los medios utilizados por el empresario no responden a los objetivos de garantizar la seguridad y la salud en el trabajo, ni pueden dirigirse a los órganos jurisdiccionales cuando consideren que los empresarios han incumplido las obligaciones que les incumben en materia de clasificación de los puestos de trabajo en la categoría de condiciones laborales particulares, ni para el período trabajado ni para el período futuro de la relación laboral?
2. ¿Tiene efecto directo vertical el artículo 11, apartado 6, de la Directiva [89/391] y, en relación con los artículos 31, apartado 1, y 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, confiere a los trabajadores el derecho a la tutela judicial en caso de que quienes legalmente deben cumplir las obligaciones establecidas en la norma las incumplan?

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

Directiva 89/391/CEE del Consejo, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo: artículos 9, apartados 1 y 2, y 11, apartado 6.

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: artículos 31, apartado 1, y 47.

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

La normativa nacional en materia de pensiones vigente hasta el 1 de abril de 2001 (Ley n.º 27/1966) establecía tres categorías de puestos de trabajo, a saber, los clasificados como en condiciones laborales normales y los incluidos en el grupo II o en el grupo I. Con posterioridad, la nueva ley reguladora de las pensiones, a saber, la Ley n.º 19/2000, sustituyó las categorías anteriores por otras nuevas, concretamente los puestos de trabajo incluidos en la categoría de condiciones laborales normales, los incluidos en la categoría de condiciones laborales particulares y los incluidos en la categoría de condiciones laborales especiales. La Legea nr. 263/2010 privind încadrarea unor locuri de muncă în condiții speciale (Ley n.º 263/2010, relativa a la clasificación de determinados puestos de trabajo en la categoría de condiciones laborales especiales) ha mantenido dicha clasificación.

En virtud de estas normas, la clasificación en las categorías de condiciones laborales particulares o de condiciones laborales especiales confiere a las personas de que se trate determinadas ventajas económicas, en particular incrementa su puntuación a efectos de pensión, respectivamente, en un 25 % y en un 50 %, por los períodos trabajados en esas condiciones. Asimismo, los trabajadores que completen un período de cotización mínimo de 25 años en condiciones laborales especiales alcanzan la edad de jubilación 15 años antes de las edades normales de jubilación previstas por la normativa en materia de pensiones.

Los criterios y el procedimiento para la clasificación de los puestos de trabajo en la categoría de condiciones laborales particulares fueron inicialmente establecidos en la Hotărârea Guvernului nr. 261/2001 (Decreto del Gobierno n.º 261/2001). Según su artículo 2, los criterios para la clasificación en la categoría de condiciones laborales particulares consisten, en lo esencial, en la presencia en el entorno laboral de agentes nocivos profesionales de tipo físico (ruido, vibraciones, ondas electromagnéticas, presión, radiaciones ionizantes, radiaciones calóricas, radiaciones láser de intensidad no protegidas), así como de agentes nocivos profesionales de tipo químico o biológico previstos por la normativa general de protección laboral que excedan de los límites admitidos por tales normas, en la respuesta específica del organismo al ataque de tales agentes nocivos profesionales, reflejada mediante indicadores de exposición o de efectos biológicos, y en la existencia de determinadas enfermedades profesionales registradas en el puesto de trabajo en los últimos quince años.

Por lo que respecta a la metodología, el proceso de clasificación comienza con la designación de los puestos de trabajo en cuestión, efectuada por el empleador junto con los sindicatos o con los representantes de los trabajadores, y continúa con una verificación efectuada por las autoridades laborales del territorio, basada en informes periciales técnicos y médicos.

El artículo 4 de este Decreto del Gobierno establece los documentos necesarios para obtener el dictamen de la Inspección Territorial de Trabajo para la clasificación de los puestos de trabajo en la categoría de condiciones laborales particulares y estipula que el plazo de validez de dicho dictamen es de 3 años como máximo, con posibilidad de prórroga.

Posteriormente, la Hotărârea Guvernului nr. 246/2007 (Decreto del Gobierno n.º 246/2007) contempló la posibilidad de renovar los dictámenes para la clasificación de los puestos de trabajo en la categoría de condiciones laborales particulares, emitidos de conformidad con lo dispuesto en el Decreto del Gobierno n.º 261/2001, y estableció el procedimiento al efecto.

De conformidad con el artículo 2, apartado 1, de este Decreto del Gobierno, la renovación del dictamen para la clasificación de los puestos de trabajo en la categoría de condiciones laborales particulares se concederá por la Inspección Territorial de Trabajo previa solicitud firmada por el representante legal del empleador u otra persona autorizada por este y por los representantes de los

sindicatos con representación o, en su caso, por los representantes de los trabajadores, presentada en un plazo máximo de treinta días desde la fecha de entrada en vigor de dicho Decreto del Gobierno. La solicitud deberá ir acompañada de los informes de identificación de los agentes nocivos profesionales, elaborados por laboratorios autorizados, que certifiquen que se han superado los valores máximos de exposición profesional en los puestos de trabajo clasificados en la categoría de condiciones laborales particulares, y del proyecto de prevención y protección que garantice la mejora en el nivel de seguridad y de protección de la salud de los trabajadores.

El artículo 4 del mismo Decreto del Gobierno prevé la posibilidad de que los empresarios presenten una reclamación administrativa: «Los empresarios que no hayan obtenido la renovación del dictamen para la clasificación de los puestos de trabajo en la categoría de condiciones laborales particulares podrán presentar, en el plazo máximo de quince días desde la fecha de la notificación, una reclamación administrativa ante la Inspección de Trabajo, que la resolverá en el plazo de treinta días, o acudir directamente ante el órgano jurisdiccional competente de conformidad con la ley».

La posibilidad de renovar los dictámenes fue regulada por los posteriores Decretos del Gobierno n.º 1622/2008 y n.º 1014/2015.

Legea securității și sănătății în muncă nr. 319/2006 (Ley n.º 319/2006, sobre seguridad y salud en el trabajo), artículos 12 y 18, que transponen los artículos 9 y 11 de la Directiva 89/391.

Artículo 12: «1. Los empresarios deberán:

- a) realizar y disponer de un informe de evaluación de los riesgos para la seguridad y la salud en el trabajo, incluidos los que se refieren a los grupos con riesgos especiales;
- b) determinar las medidas de protección que deberán adoptarse y, si fuere necesario, el material de protección que haya de utilizarse;

[...]

2. Mediante Orden del Ministro de Trabajo, Solidaridad Social y Familia se establecerán, en función de la naturaleza de las actividades y del tamaño de las empresas, las obligaciones de las distintas categorías de empresas, relativas a la elaboración de los documentos previstos en el apartado 1».

Artículo 18, apartado 7: «Tanto los representantes de los trabajadores que tengan responsabilidades específicas en materia de seguridad y salud de los trabajadores como los trabajadores tendrán derecho a dirigirse a las autoridades competentes cuando consideren que las medidas adoptadas y los medios utilizados por el empresario no son suficientes para garantizar la seguridad y la salud en el trabajo».

Mediante la Sentencia n.º 12, de 23 de mayo de 2016, de la Înalta Curte de Casație și Justiție (Tribunal Supremo, Rumanía), que se dictó en un recurso de casación en interés de ley y que es vinculante, se declaró que, «según la interpretación y aplicación del artículo 19 de la Ley n.º 19/2000 [...], [del] artículo 29, apartado 1, de la Ley n.º 263/2010 [...], en relación con el [...] del Decreto del Gobierno n.º 261/2001 [...] sobre el procedimiento de renovación de los dictámenes para la clasificación de los puestos de trabajo en la categoría de condiciones laborales particulares, con las modificaciones y complementos posteriores, no puede ejercitarse ninguna acción civil declarativa de que, a partir del 1 de abril de 2001, los trabajadores han desarrollado su actividad en condiciones laborales particulares, ni para obligar a los empresarios a clasificar los puestos de trabajo en la categoría de condiciones laborales particulares, cuando estos últimos no hayan obtenido o, en su caso, no hayan renovado los dictámenes para la clasificación de los puestos de trabajo en dicha categoría».

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 La demandante es médico de atención primaria, especializado en neumología, y trabaja desde hace más de treinta años en el Spitalul Clinic de Pneumoftiziologie Iași (Hospital Clínico de Neumofisiología de Iași), parte demandada en el caso de autos, que es un centro sanitario público, con personalidad jurídica y dependiente de la autoridad administrativa local. Durante el período comprendido entre el 1 de julio de 1989 y el 31 de marzo de 2001 la demandante fue clasificada en el grupo II de trabajo y, desde el 1 de abril de 2001 hasta el 31 de diciembre de 2006, su actividad fue clasificada en la categoría de «condiciones laborales particulares».
- 2 La demandante alega que descubrió por casualidad que, desde el año 2007, no se habían abonado las cotizaciones sociales correspondientes a la actividad prestada en condiciones laborales particulares. Señala que ni su puesto de trabajo ni las condiciones, riesgos y responsabilidades han cambiado desde su contratación hasta el momento.
- 3 En estas circunstancias, la demandante presentó una demanda ante el Tribunalul Iași (Tribunal de Distrito de Iași, Rumanía), en la que solicitaba, frente a su empleador, el Spitalul Clinic de Pneumoftiziologie Iași, que su puesto de trabajo fuera clasificado en la categoría de «condiciones laborales particulares» a partir del año 2007 y que el empleador abonara la diferencia en las cotizaciones sociales.
- 4 La demandante alega la negligencia o la mala fe del empleador, al no haber iniciado el procedimiento para la renovación del dictamen de clasificación de su actividad en la categoría de condiciones laborales particulares a partir del año 2007.
- 5 El Tribunalul Iași desestimó la demanda y declaró que no se podía obligar al demandado a clasificar la actividad de la demandante en la categoría de condiciones laborales particulares cuando no había tramitado el procedimiento legalmente establecido para la renovación del dictamen necesario. Para desestimar

las alegaciones del demandado relativas a los trámites necesarios que realizó ante las autoridades de salud pública y de inspección de trabajo, el órgano jurisdiccional de primera instancia considera que, en caso de que no hubiera recibido ninguna respuesta de los organismos competentes, el demandado podría haber ejercitado acciones para constreñirles a cumplir su obligación de emitir el dictamen.

- 6 Contra dicha sentencia del Tribunalul Iași la demandante ha interpuesto recurso de apelación ante la Curtea de Apel Iași (Tribunal Superior de Iași, Rumanía).
- 7 A petición del órgano jurisdiccional remitente, la Inspección Territorial de Trabajo de Iași comunicó que el empleador, Spitalul Clinic de Pneumoftiziologie Iași, no había presentado los documentos necesarios en el plazo de noventa días y, por consiguiente, la Inspección Territorial de Trabajo de Iași no había emitido un nuevo dictamen de clasificación de los puestos de trabajo enumerados por el demandado en la categoría de condiciones laborales particulares. Al mismo tiempo, la Inspección Territorial de Trabajo de Iași señala que, en virtud del Decreto del Gobierno n.º 246/2007, solo se puede obtener la prórroga de los dictámenes existentes con anterioridad a la fecha del acto legislativo, y no la expedición de nuevos dictámenes.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 8 Según el órgano jurisdiccional remitente, la resolución del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia desestimatoria de la demanda depende exclusivamente de la determinación del sentido y del alcance del margen de apreciación del que goza el Estado en el proceso de transposición del artículo 11, apartado 6, en relación con el artículo 9 de la Directiva 89/391.
- 9 La clasificación de una actividad en la categoría de condiciones laborales particulares se establece en función de los factores de riesgo de enfermedad profesional y exige la existencia de agentes nocivos profesionales que afecten directamente al organismo del trabajador a medio o largo plazo.
- 10 Para contrarrestar estos efectos, se reconoce a los trabajadores que prestan servicios en dichas condiciones el derecho a un permiso adicional de descanso y se les concede la ventaja de un menor período de cotización exigido para acceder a la pensión de jubilación. Por otra parte, para el empresario, la calificación de la actividad en la categoría de condiciones laborales particulares conlleva una carga fiscal adicional, en concreto, cotizaciones sociales más elevadas para los trabajadores que prestan servicios en condiciones laborales particulares.
- 11 La calificación de las condiciones laborales corresponde al empresario, quien decide, junto con los sindicatos con representación o, en su caso, con los representantes de los trabajadores, en un procedimiento administrativo de evaluación técnica de los riesgos para la salud y la seguridad sobre la base de un dictamen expedido por la Inspección de Trabajo. Los empresarios que no hubieran

obtenido el dictamen para la clasificación de los puestos de trabajo en la categoría de condiciones laborales particulares podían presentar, en el plazo de quince días desde la comunicación, una reclamación administrativa ante la Inspección de Trabajo, que debía resolverla en el plazo de treinta días.

- 12 Asimismo, mediante el Decreto del Gobierno n.º 246/2007 se estableció, con carácter exclusivo, la posibilidad de renovación de los dictámenes de calificación, solo a favor de los empresarios que ya dispusieran de dictámenes válidos de clasificación en la categoría de condiciones laborales particulares y no hubieran llevado a cabo, a través de las medidas adoptadas hasta esa fecha, la normalización de las condiciones de trabajo. Desde el 9 de marzo de 2007, cuando entró en vigor el Decreto del Gobierno n.º 246/2007, ya no es posible la emisión de dictámenes de clasificación de puestos de trabajo en la categoría de condiciones laborales particulares, sino únicamente la renovación por etapas de los dictámenes ya concedidos.
- 13 El órgano jurisdiccional remitente señala que, si bien la normativa interna de transposición del artículo 11, apartado 6, de la Directiva 89/391, a saber, el artículo 18, apartado 7, de la Ley n.º 319/2006, establece expresamente el derecho de los trabajadores a acudir a cualquier autoridad competente para verificar si las medidas adoptadas o los medios utilizados por el empresario no son suficientes para garantizar la seguridad y la salud en el trabajo, esta normativa no se ha incorporado al Derecho secundario, que contempla la evaluación de los riesgos profesionales de los trabajadores a medio o largo plazo. En efecto, ni los trabajadores ni los representantes sindicales pueden incoar procedimiento alguno, con arreglo al Derecho interno, para solicitar la verificación o el análisis de los puestos de trabajo en lo que respecta a la existencia y al nivel de los agentes nocivos profesionales o para reclamar una protección jurídica adicional en relación con la clasificación en la categoría de condiciones laborales particulares. Las disposiciones legales permiten únicamente al empresario que no haya obtenido la renovación del dictamen para la clasificación en la categoría de condiciones laborales particulares impugnar la denegación de la autoridad pública ante la Inspección de Trabajo o directamente ante el órgano jurisdiccional competente.
- 14 Esta interpretación de la normativa nacional es vinculante, en virtud de la sentencia n.º 12/2016 dictada por la Înalta Curte de Casație și Justiție en el recurso de casación en interés de ley, en la que se declaró que: «Si la fase de emisión del dictamen no ha concluido con la expedición de un dictamen susceptible de ser renovado, no se cumplen los requisitos establecidos en el Decreto del Gobierno n.º 246/2007, [...] y en el Decreto del Gobierno n.º 1 014/2015 para el inicio de un procedimiento de reevaluación del puesto de trabajo, habida cuenta de la mención explícita de que el procedimiento de reevaluación se aplicará únicamente a los centros de trabajo que cuenten con el dictamen de clasificación. Por consiguiente, excede de la competencia de los órganos jurisdiccionales ordinarios pronunciarse sobre la clasificación/reevaluación del puesto de trabajo, ya que en este supuesto el legislador no ha dejado abierta la vía del Derecho común, al no haber facultado

al órgano jurisdiccional para asumir las competencias del órgano administrativo en el procedimiento en cuestión (en lo que respecta a la comprobación técnico-científica y médica y a la idoneidad del puesto de trabajo para ser clasificado en la categoría de condiciones particulares/especiales)».

- 15 La Curtea Constituțională (Tribunal Constitucional, Rumanía) ha confirmado esta interpretación al declarar que el artículo 20, apartados 2 y 3, de la Legea nr. 19/2000 privind sistemul public de pensii și alte drepturi de asigurări sociale (Ley n.º 19/2000, relativa al sistema público de pensiones y otros derechos de Seguridad Social), los artículos 1, apartados 1 y 2, y 2, apartado 2, de la Legea nr. 226/2006 privind încadrarea unor locuri de muncă în condiții speciale (Ley n.º 226/2006, relativa a la clasificación de determinados puestos de trabajo en la categoría de condiciones especiales) y el artículo 30, apartado 1, letra e), de la Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice (Ley n.º 263/2010, relativa al sistema unitario de pensiones públicas), en su interpretación por la sentencia n.º 12, de 23 de mayo de 2016, de la Înalta Curte de Casație și Justiție — Sala competente para conocer del recurso de casación en interés de ley, eran constitucionales.
- 16 Aunque la aplicación de la normativa nacional según la interpretación vinculante de la Înalta Curte de Casație și Justiție no suscita debates en la jurisprudencia interna, el órgano jurisdiccional remitente, como órgano jurisdiccional de última instancia en el presente procedimiento, tiene, no obstante, dudas en cuanto a la conformidad de la práctica nacional con las disposiciones prioritarias aplicables en el ámbito de la Unión Europea. En efecto, los breves plazos de evaluación inicial de los puestos de trabajo para la calificación de las condiciones laborales, unidos al establecimiento en exclusiva de un procedimiento de renovación del dictamen y a la interpretación restrictiva establecida por la Înalta Curte de Casație și Justiție, confirmada mediante resolución de la Curtea Constituțională, han dado lugar, de hecho, a la ausencia de cualquier posibilidad de acción para los trabajadores en lo que respecta a la obtención de las ventajas legales derivadas del reconocimiento de las condiciones laborales particulares.
- 17 Por lo que respecta al artículo 12 de la Ley n.º 319/2006, que transpuso las disposiciones del artículo 9 de la Directiva 89/391, el órgano jurisdiccional remitente constata que las obligaciones de los empresarios relativas a los riesgos para la seguridad y la salud en el trabajo no se han puesto en relación con la obligación de clasificar de manera fiel y exacta las condiciones laborales en la empresa y que ningún acto legislativo secundario posterior ha definido los efectos del incumplimiento de las obligaciones de evaluación y seguimiento de los riesgos profesionales por parte de las empresas en las que existen riesgos graves para la salud de los trabajadores.
- 18 En su sentencia dictada en el asunto Podilă y otros (C-133/17 y C-134/17), relativa a dos litigios sobre la clasificación de los puestos de trabajo a efectos de la determinación de las pensiones de jubilación, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea declaró que el artículo 114 TFUE, apartado 3, y los artículos 151 TFUE y

153 TFUE, así como las disposiciones de la Directiva 89/391 deben interpretarse en el sentido de que no son aplicables a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que establece plazos estrictos y procedimientos que no permiten a los órganos jurisdiccionales nacionales revisar o determinar la calificación de las actividades realizadas por los trabajadores en los distintos grupos de riesgo, sobre cuya base se determinan las pensiones de jubilación de dichos trabajadores. Sin embargo, el presente asunto no versa sobre la determinación de los derechos de pensión, sino sobre el reconocimiento de los riesgos profesionales propios de las condiciones laborales particulares por lo que respecta a la actividad prestada por la demandante, cuando el acceso de esta a la vía judicial, de acuerdo con la legislación y la práctica internas, no está disponible ni respecto del pasado ni respecto del futuro.

- 19 Por lo que se refiere a la segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente solicita que se aclare si el artículo 11, apartado 6, de la Directiva 89/319 tiene efecto directo vertical, en particular, si la norma tiene carácter incondicional, completo y preciso, de modo que pueda aplicarse directamente en la relación jurídica controvertida. El principio de interpretación conforme impide la aplicación de la legislación en materia de clasificación en las condiciones laborales en el sentido solicitado por la demandante, habida cuenta del carácter muy restrictivo de la regulación. Tampoco se ha podido identificar ninguna fuente de Derecho nacional que permita alcanzar el resultado exigido por el texto de la Directiva.
- 20 Incluso en el supuesto de que la norma recogida en el artículo 11, apartado 6, de la Directiva 89/391 cumpla los criterios jurisprudenciales de calificación del efecto directo vertical, esta no parece suficiente para el reconocimiento de la tutela judicial efectiva si no se determina la aplicación de las disposiciones del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en relación con su artículo 31, apartado 1, que consagra el derecho del trabajador a condiciones de trabajo que respeten su salud, su seguridad y su dignidad. En efecto, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el derecho a la tutela judicial efectiva exige, tal como se desprende del artículo 47, apartado primero, de la Carta, que la persona que lo invoca alegue derechos o libertades garantizados por el Derecho de la Unión.