

**Asunto C-389/22**

**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:**

13 de junio de 2022

**Órgano jurisdiccional remitente:**

Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia)

**Fecha de la resolución de remisión:**

10 de junio de 2022

**Partes recurrentes:**

GC

GN

CB

y otros

**Partes recurridas:**

Croce Rossa Italiana

Ministero della Difesa

Ministero della Salute

Ministero dell'Economia e delle Finanze

Presidenza del Consiglio dei ministri

---

**Objeto del procedimiento principal**

Recurso de apelación interpuesto por empleados temporales del cuerpo militar de la Croce Rossa Italiana contra la sentencia del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio; en lo sucesivo, «TAR») de 23 de julio de 2014, mediante la que dicho órgano

jurisdiccional denegó la solicitud de transformación de su relación de servicio de duración determinada en relación de servicio de duración indefinida y continuada presentada por los recurrentes, sin apreciar la carencia de fundamento no manifiesta de la excepción de constitucionalidad de la normativa de reorganización de la Croce Rossa, ni plantear al Tribunal de Justicia de la Unión una petición de decisión prejudicial relativa a la compatibilidad con la Directiva 1999/70/CE de la normativa nacional que regula las relaciones de servicio de duración determinada en la Croce Rossa.

### **Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial**

Interpretación del artículo 267 TFUE, con especial referencia a la obligación del órgano jurisdiccional de última instancia de plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia.

Interpretación de la Directiva 1999/70/CE sobre el trabajo de duración determinada; compatibilidad con dicha Directiva de una sucesión ininterrumpida de relaciones de servicio de duración determinada con una administración pública.

### **Cuestiones prejudiciales**

a) ¿A efectos de establecer una excepción a la obligación de remisión prejudicial prevista en el artículo 267 TFUE que incumbe al órgano jurisdiccional de última instancia [...], procede determinar de manera subjetiva «la convicción de que la misma evidencia se impondría igualmente a los órganos jurisdiccionales nacionales de los otros Estados miembros, así como al Tribunal de Justicia» [en el sentido de la sentencia de 6 de octubre de 1982, Cilfit y otros, asunto 238/81] [...], exponiendo la interpretación que podrían dar a dicha cuestión, en caso de que se les planteara, los órganos jurisdiccionales nacionales de los otros Estados miembros, así como al Tribunal de Justicia?

b) ¿A efectos de evitar una *probatio diabolica* y permitir la aplicación concreta de las circunstancias que permiten establecer una excepción a la obligación de remisión prejudicial indicadas por el Tribunal de Justicia, es suficiente determinar el carácter manifiestamente infundado de la cuestión prejudicial (de interpretación y correcta aplicación de la correspondiente disposición de Derecho de la Unión) planteada en el ámbito del procedimiento nacional, excluyendo la existencia de dudas razonables al respecto, habida cuenta, desde un punto de vista puramente objetivo —sin examinar el enfoque interpretativo concreto que podrían adoptar distintos órganos jurisdiccionales— de la terminología y el significado propios del Derecho [de la Unión] atribuibles a los términos de la correspondiente disposición, el contexto normativo de la Unión en el que esta se enmarca y los objetivos de protección que subyacen a ella, considerando el estado de evolución del Derecho de la Unión en el momento en que se aplica la disposición pertinente en el marco del procedimiento nacional?

c) ¿A fin de proteger los valores constitucionales y europeos de independencia judicial y de duración razonable del proceso, cabe interpretar el artículo 267 TFUE en el sentido de que se opone a que se ejerciten acciones de responsabilidad civil o disciplinarias frente al juez nacional de última instancia que haya examinado y denegado una solicitud de remisión prejudicial de interpretación del Derecho de la Unión, ya sea automáticamente o a instancia de la parte que solicita la remisión?

1) ¿Son compatibles con la Directiva 1999/70/CE y con el principio de protección de la confianza legítima los artículos 1626, 1653, 1668 y 1669 del Decreto Legislativo n.º 66, de 15 marzo 2010, que prevén la existencia de relaciones de servicio de duración determinada con una Administración pública que pueden ser prorrogadas repetidamente y renovadas durante décadas de forma ininterrumpida?

2) ¿Son compatibles con la Directiva 1999/70/CE y con el principio de no discriminación los artículos 5 y 6 del Decreto Legislativo n.º 178/2012 en la medida en que establecen una diferencia de trato entre el personal de un mismo cuerpo en situación de servicio continuo (es decir, de duración indefinida) y en situación de servicio temporal (es decir, de duración determinada), sin que exista ninguna disposición legal que garantice a los trabajadores en servicio temporal la posibilidad de conservar la relación laboral tras la reestructuración de la entidad de origen?

### **Disposiciones y jurisprudencia de la Unión invocadas**

Artículo 267 TFUE y jurisprudencia correspondiente del Tribunal de Justicia (en particular, las sentencias dictadas en los asuntos C-283/81 y C-561/19)

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 (en lo sucesivo, «Directiva 1999/70»), y jurisprudencia correspondiente del Tribunal de Justicia (en particular, las sentencias dictadas en los asuntos C-53/04, C-180/04 y C-212/04)

Artículos 4 TUE y 5 TUE y jurisprudencia correspondiente del Tribunal de Justicia (en particular, las sentencias dictadas en los asuntos C-102/10 y C-114/12)

Artículo 45 TFUE, apartado 4, y jurisprudencia correspondiente del Tribunal de Justicia (en particular, las sentencias dictadas en los asuntos C-460/08, C-405/01, C-283/99, y 149/79)

### **Disposiciones de Derecho nacional invocadas**

Decreto legislativo 30 marzo 2001, n.º 165 (Decreto Legislativo n.º 165, de 30 de marzo de 2001; en lo sucesivo, «Decreto Legislativo n.º 165/2001»): artículos 1 y 36

Decreto legislativo 6 settembre 2001, n.º 368 — Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES (Decreto Legislativo n.º 368, de 6 de septiembre de 2001, de aplicación de la Directiva 1999/70/CE relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada; en lo sucesivo, «Decreto Legislativo n.º 368/2001»).

Legge 27 dicembre 2006, n.º 296 — Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007) [Ley n.º 296, de 27 de diciembre de 2006, por la que se establecen Disposiciones para la Elaboración del Presupuesto Anual y Plurianual del Estado (Ley Presupuestaria de 2007); en lo sucesivo, «Ley n.º 296/2006»]: artículo 1, apartado 519

Decreto Legislativo 15 marzo 2010, n.º 66 — Codice dell'ordinamento militare (Decreto n.º 66, de 15 de marzo de 2010, por el que se establece el Código del Ordenamiento Militar; en lo sucesivo, «Decreto Legislativo n.º 66/2010»): artículos 1626, 1653, 1668 y 1669

Decreto legislativo 20 settembre 2012, n.º 178 — Riorganizzazione dell'Associazione italiana della Croce Rossa (C.R.I.), a norma dell'articolo 2 della legge 4 novembre 2010, n.º 183 [Decreto Legislativo n.º 178, de 20 de septiembre de 2012, por el que se dispone la reorganización de la Associazione italiana della Croce Rossa (C.R.I.) con arreglo al artículo 2 de la Ley n.º 183, de 4 de noviembre de 2010]: artículos 5 y 6

### **Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal**

- 1 Los demandantes y recurrentes formaban parte del personal temporal del cuerpo militar de la Croce Rossa Italiana. Fueron llamados a prestar servicio en múltiples ocasiones en el marco de relaciones de carácter temporal en la Croce Rossa, hasta que se les declaró en situación de excedencia en 2013.
- 2 Mediante el Decreto Legislativo n.º 178/2012 se procedió a una reforma radical de la organización de la Croce Rossa Italiana y se reguló el paso de la anterior calificación de ente público no empresarial a la de asociación de Derecho privado, si bien manteniéndose las funciones desempeñadas por la Croce Rossa y previendo la posibilidad de recurrir temporalmente a los servicios del personal del cuerpo militar hasta la fecha límite de 31 de diciembre de 2013. El artículo 6, apartado 9, de dicho Decreto Legislativo preveía la conservación de los contratos de trabajo de duración determinada en vigor hasta una determinada fecha

(inicialmente el 31 de diciembre de 2013 y, a continuación, el 31 de diciembre de 2015) para permitir el paso al nuevo sistema.

- 3 Se dio aplicación a dicha disposición mediante Órdenes, respectivamente, del comisario extraordinario de la Croce Rossa n.º 53, de 30 de enero de 2013, y del presidente de la Croce Rossa n.º 514-13, de 27 de diciembre de 2013, que los recurrentes han impugnado ante el TAR del Lacio, solicitando su anulación en la medida en que fijaban como fecha límite para ser llamados a prestar servicio el 31 de diciembre de 2013 y establecían que serían declarados en situación de excedencia, que la relación de servicio temporal no se transformaría en relación de duración indefinida y que su régimen jurídico no se equipararía al del personal contratado con carácter indefinido.
- 4 El TAR del Lacio desestimó el recurso en julio de 2014. Los recurrentes interpusieron recurso de apelación contra dicha sentencia ante el Consiglio di Stato.
- 5 Mediante escrito presentado el 16 de abril de 2022 se constató que solo un recurrente conserva un interés en la resolución del recurso.

#### **Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal**

- 6 En apoyo de su recurso, los recurrentes invocan tres motivos.
- 7 Mediante el primer motivo se impugna la interpretación global de las normas que regulan la relación de servicio del personal del cuerpo militar de la Croce Rossa Italiana llamado a prestar un servicio temporal, en particular, la falta de apreciación por parte del órgano jurisdiccional de primera instancia de la diferencia de trato respecto del personal permanente, habida cuenta de que los períodos temporales de actividad de los recurrentes se sucedieron ininterrumpidamente. Aducen que esta diferencia de trato infringe la cláusula 4 del Acuerdo sobre el trabajo de duración determinada que figura en el anexo de la Directiva 1999/70, que establece el principio de no discriminación, en el sentido de que no podrá tratarse a los trabajadores con un contrato de duración determinada de una manera menos favorable que a los trabajadores fijos comparables, a menos que se justifique un trato diferente por razones objetivas.
- 8 Sostienen que, a lo largo de los años, la Croce Rossa Italiana ha abusado de la posibilidad de llamar al servicio de manera temporal a los recurrentes (posibilidad que se viene utilizando desde 1961) para el desempeño de las funciones institucionales ordinarias de la organización, en lugar de hacerlo únicamente para funciones extraordinarias y provisionales, por lo que se ha producido un uso ilegal de sucesivas relaciones de servicio de duración determinada, configurándose, de este modo, un verdadero servicio de duración indefinida.
- 9 La Croce Rossa no disponía de plantilla, por lo que no podían organizarse oposiciones; no obstante, en el transcurso de los años, mediante distintas

soluciones administrativas y legislativas, se procedió a estabilizar a parte del personal que había sido llamado al servicio de manera temporal.

- 10 La reforma global de la organización Croce Rossa efectuada mediante el Decreto Legislativo n.º 178/2012 no establecía la estabilización de la relación de servicio de los recurrentes, infringiendo así lo dispuesto en el Decreto 368/2001 de aplicación de la Directiva 1999/70/CE relativa al Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada.
- 11 Los recurrentes se refieren, a modo de comparación, al procedimiento de estabilización a que se sometió a los voluntarios del Cuerpo de Bomberos, que fue introducido por la Ley n.º 296/2006.
- 12 Mediante el segundo motivo, los recurrentes alegan la falta de apreciación exhaustiva de la carencia de fundamento no manifiesta de varias imputaciones de Derecho constitucional nacional.
- 13 Mediante el tercer motivo, los recurrentes reprochan al órgano jurisdiccional de primera instancia no haber considerado la posibilidad de plantear una petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea a fin de comprobar si las normas del ordenamiento militar relativas a su régimen jurídico son compatibles con la Directiva 1999/70 y con el principio de protección de la confianza legítima.

#### **Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial**

- 14 El órgano jurisdiccional remitente considera infundado el recurso de apelación en cuanto al fondo por lo que se refiere a aspectos distintos de la remisión prejudicial al Tribunal de Justicia.
- 15 En lo tocante al primer motivo, señala lo siguiente.
- 16 El artículo 1626 del Decreto Legislativo n.º 66/2010 estableció el Cuerpo especial voluntario, auxiliar de las Fuerzas Armadas, reclutado por la Croce Rossa; algunos de los miembros de dicho Cuerpo prestan un servicio permanente y otros, como los recurrentes, prestan un servicio temporal.
- 17 Con arreglo al artículo 5 del Decreto Legislativo n.º 178/2012, por el que se establece la reforma global de la Croce Rossa, el cuerpo especial voluntario pasó a denominarse cuerpo militar voluntario y está compuesto exclusivamente por voluntarios en excedencia militar.
- 18 Los recurrentes son militares, incluso no pertenecientes a las Fuerzas Armadas, que prestan servicio únicamente atendiendo a su disponibilidad y por ello se les denomina voluntarios; su régimen jurídico específico se rige por el Código del Ordenamiento Militar y las medidas de contratación constituyen actos de

reclutamiento basados en necesidades temporales, que se evalúan en función del interés nacional militar.

- 19 No se extienden a tales medidas los mecanismos propios de la relación laboral militar (es decir, de la prestación de servicio permanente efectivo) y, en general, respecto del personal militar, no es directamente aplicable el Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada anexo a la Directiva 1999/70, que se refiere al trabajo en la empresa y no contiene cláusulas expresas de aplicación asimismo al personal en régimen de Derecho público, en particular militar. Las disposiciones relativas a la libre circulación de los trabajadores en la Unión —que constituyen el requisito operativo del Acuerdo Marco— no son aplicables a los empleos en la Administración pública, a tenor de lo dispuesto en el artículo 45 TFUE, apartado 4. Esta excepción es sin duda aplicable al ejercicio de funciones en materia de seguridad y de defensa que no están comprendidas en el ámbito de las competencias de la Unión. A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente se remite a los artículos 4 TUE y 5 TUE, subrayando el carácter exhaustivo de las atribuciones normativas de la Unión Europea y el principio de atribución. Habida cuenta del carácter especial de las tareas asignadas al personal de las Fuerzas Armadas y de policía, debe descartarse una equiparación automática con los empleados públicos en su conjunto.
- 20 Con la reforma de la organización de la Croce Rossa mediante el Decreto Legislativo n.º 178/2012 no se llevó a cabo ninguna estabilización del personal.
- 21 La contratación ininterrumpida de personas sometidas a un régimen jurídico similar al de los recurrentes tuvo lugar debido a una mala gestión de la organización de la Croce Rossa, que, en efecto, fue modificada sustancialmente en un momento posterior.
- 22 Si los voluntarios de la Croce Rossa hubieran considerado que la incorporación ininterrumpida al servicio no se ajustaba a la naturaleza de su compromiso, habrían podido abstenerse de proseguir sus funciones, sin que nadie pudiera obligarles a hacerlo. La aceptación de una situación que vulnera sustancialmente su régimen jurídico no permite presentar una solicitud de estabilización —posibilidad que no se ofrecía, además, en la ley de reforma— sobre la base de la Directiva 1999/70 y del Decreto Legislativo de transposición n.º 368/2001. En el presente asunto no se ha producido un uso abusivo de la sucesión de contratos de duración determinada para esconder un contrato extenso de duración indefinida; la relación de servicio nace de una prestación voluntaria, que no cabe calificar jurídicamente de contrato de trabajo.
- 23 Aun cuando se equiparase el personal del cuerpo militar de la Croce Rossa al personal de las Fuerzas Armadas, no sería posible aplicar las disposiciones sobre la estabilización de personal que figuran en el artículo 1, apartado 519, de la Ley n.º 269/2006, que permiten a las administraciones públicas, en determinadas condiciones, contratar personal en el marco de contratos de duración determinada, tras haber realizado pruebas selectivas, dado que las Fuerzas Armadas están

sujetas a una normativa sectorial especial para el reclutamiento del personal. En consecuencia, la normativa relativa a la estabilización prevista en dicha disposición no puede extenderse a estas.

- 24 La estabilización constituye un mecanismo de carácter excepcional respecto a las modalidades ordinarias de acceso mediante oposición previstas en el artículo 97 de la Constitución, cuyas disposiciones son de interpretación estricta, y no pueden permitir en modo alguno la contratación indefinida de trabajadores si no se han superado pruebas públicas de selección.
- 25 La relación laboral con las Fuerzas Armadas no tiene carácter contractual, a diferencia de la del resto del personal que ocupa un empleo público, cuya relación laboral al servicio de la Administración pública está ahora vinculado con el régimen del Derecho privado.
- 26 En cuanto a la comparación con la situación de los voluntarios del cuerpo de bomberos, el hecho de que haya sido necesario aprobar una ley para permitir su estabilización demuestra que esa no era la consecuencia de su empleo anterior. En el caso de la reforma de la Croce Rossa, el legislador no ha considerado conveniente llevar a cabo una operación similar, habida cuenta asimismo de la distinta naturaleza de la Croce Rossa respecto del Cuerpo de Bomberos.
- 27 Las modalidades de la estabilización examinadas, que figuran en el artículo 1, apartado 519, de la Ley n.º 269/2006, no entran en contradicción ni con la Directiva 1999/70 ni con el Decreto Legislativo n.º 368/200, que la transpone. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (sentencia dictadas en los asuntos C-53/04 y C-180/04), el Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada anexo a la Directiva 1999/70 «no se opone a una normativa nacional que, en caso de abusos como consecuencia de la utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada por un empleador del sector público, excluye la transformación de estos en contratos o relaciones laborales por tiempo indefinido, siendo así que tal transformación está regulada para los contratos y relaciones laborales celebrados con un empresario del sector privado, cuando dicha normativa contiene otra medida efectiva para evitar y sancionar, en su caso, el uso abusivo por un empleador del sector público de sucesivos contratos de duración determinada».
- 28 La normativa nacional a que se refiere dicha jurisprudencia es el artículo 36, apartado 2, del Decreto Legislativo n.º 165/2001, que excluye que la infracción por parte de las Administraciones públicas de las disposiciones imperativas relativas a la contratación por tiempo determinado pueda dar lugar a la constitución de relaciones laborales por tiempo indefinido, «sin perjuicio de cualquier responsabilidad o sanción aplicables» y del derecho del trabajador interesado en el resarcimiento de los daños, estableciendo asimismo la obligación de recuperación de las correspondientes sumas que incumbe a los directivos responsables cuando la infracción sea imputable a dolo o culpa grave.

- 29 El apartado 519 del artículo 1 de la Ley n.º 269/2006 no presenta incoherencias con dicha normativa. Por lo tanto, según el órgano jurisdiccional remitente, se trata de un «*acte clair*», que hace que la remisión prejudicial sea inútil y tenga carácter opcional.
- 30 En lo que atañe al segundo motivo, el órgano jurisdiccional remitente considera manifiestamente infundada la excepción de constitucionalidad.
- 31 Sin embargo, el órgano jurisdiccional remitente estima necesario que se aclare el alcance de la obligación de remisión prejudicial que incumbe al órgano jurisdiccional de última instancia, con arreglo al artículo 267 TFUE, con referencia a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual «la correcta aplicación del Derecho comunitario puede imponerse con tal evidencia que no deje lugar a duda razonable alguna sobre la solución de la cuestión suscitada. Antes de concluir que se da tal situación, el órgano jurisdiccional nacional debe llegar a la convicción de que la misma evidencia se impondría igualmente a los órganos jurisdiccionales nacionales de los otros Estados miembros, así como al Tribunal de Justicia. Tan solo si estas condiciones se reúnen puede abstenerse el órgano jurisdiccional nacional de someter la cuestión al Tribunal de Justicia y resolver bajo su propia responsabilidad» (sentencia de 6 de octubre de 1982, Cilfit y otros, asunto 283/81, apartado 16).
- 32 En particular, alberga dudas acerca de cómo debe determinarse «la convicción de que la misma evidencia se impondría igualmente a los órganos jurisdiccionales nacionales de los otros Estados miembros, así como al Tribunal de Justicia» y pregunta si, en el supuesto de que el juez nacional haya examinado la solicitud de remisión prejudicial pero no la haya aceptado, el artículo 267 TFUE excluye que se ejerciten (automática o a instancia de la parte recurrente) acciones de responsabilidad civil o disciplinarias contra el juez.
- 33 Habida cuenta de tales dudas, y dada la particularidad del presente asunto, que aún no ha sido examinado específicamente por el Tribunal de Justicia, el órgano jurisdiccional remitente considera necesario plantear las cuestiones prejudiciales arriba expuestas.