

## DERECHO SOCIAL COMUNITARIO

Universidad de Sevilla

# CONCEPTO EUROPEO DE “TRABAJADOR CON CONTRATO DE DURACIÓN DETERMINADA”. DIFERENCIA DE TRATO ENTRE JUECES DE PAZ Y JUECES DE CARRERA EN ITALIA

*STJUE (Sala Segunda) de 16 julio 2020, Asunto C-658/18*

*ECLI:EU:C:2020:572*

MARÍA SEPÚLVEDA GÓMEZ\*

**SUPUESTO DE HECHO:** La demandante, jueza de paz de Bolonia (Italia) desde el año 2001, presentó judicialmente una petición de requerimiento de pago dirigida contra el Gobierno italiano por un importe de 4.500,00 euros -correspondiente, según ella, a la retribución del mes de agosto de 2018, a la que podría aspirar un juez de carrera con la misma antigüedad que ella-, en concepto de reparación del perjuicio que considera haber sufrido a causa de la infracción manifiesta de la cláusula 4 del Acuerdo Marco 1999/70 y del artículo 7 de la Directiva 2003/88, así como del artículo 31 de la Carta. En agosto de 2018, durante sus vacaciones no retribuidas, la demandante en el litigio principal no ejerció ninguna actividad como jueza de paz y, en consecuencia, no percibió indemnización alguna, mientras que los jueces de carrera tienen derecho a 30 días de vacaciones retribuidas. Según la normativa italiana los pagos percibidos por los jueces de paz están vinculados al trabajo realizado y se calculan en función del número de resoluciones dictadas, de manera que en el mes de vacaciones no perciben retribución. La figura del juez de paz es un cargo temporal ocupado por un juez honorario que ejerce funciones jurisdiccionales en materia civil y penal, y de conciliación, siendo nombrado por decreto del Presidente de la República, a propuesta del Consejo Judicial territorialmente competente.

**RESUMEN:** El Juzgado de Paz competente para conocer de la acción indemnizatoria presentada por la demandante frente al Estado italiano, plantea al Tribunal de Justicia varias cuestiones prejudiciales. Entre otras, se pregunta si la actividad de servicio de la jueza de paz demandante queda comprendida en el concepto de “trabajador con contrato de duración determinada”, establecido en los artículos 1, apartado 3, y 7 de la Directiva 2003/88, en relación con la cláusula 2 del Acuerdo Marco 1999/70 y el artículo 31, apartado 2, de la Carta y, en caso de que la respuesta sea afirmativa, si el juez de carrera puede considerarse como trabajador con contrato de duración indefinida comparable, a efectos de la aplicación de las mismas condiciones de trabajo a las que se refiere la cláusula 4 del Acuerdo Marco. Para la Sala, el concepto de “trabajador con contrato de duración determinada” puede englobar a un juez de paz, nombrado para un período limitado, que realiza prestaciones reales y efectivas, que no son meramente marginales ni accesorias, y por las que percibe indemnizaciones de carácter retributivo. Concluye la Sala que el Acuerdo Marco se opone a una normativa nacional que no reconoce el derecho a vacaciones retribuidas a los jueces de paz temporales, del que sí gozan los jueces de carrera, a no ser que esa diferencia de trato esté justificada por las diferencias en las cualificaciones requeridas y la naturaleza de las funciones cuya responsabilidad deben asumir dichos jueces de carrera, extremos que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente.

\* Prof<sup>l</sup>. Titular de Universidad de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

**ÍNDICE:**

1. LAS SINGULARIDADES DEL CASO
2. EL ÓRGANO REMITENTE DE LAS CUESTIONES PREJUDICIALES: JUZGADO DE PAZ ITALIANO
3. LA NATURALEZA JURÍDICA DEL VÍNCULO COMO CARGO HONORARIO DEL JUEZ DE PAZ NO IMPIDE LA APLICACIÓN DEL CONCEPTO DE TRABAJADOR A EFECTOS DE DERECHO A VACACIONES
4. LA CALIFICACIÓN JURÍDICA DEL CARGO DE JUEZ DE PAZ COMO RELACIÓN LABORAL CORRESPONDE AL ÓRGANO JUDICIAL REMITENTE
5. LA HIPOTÉTICA DIFERENCIA DE TRATO ENTRE JUECES DE CARRERA Y JUECES DE PAZ RELATIVA AL DERECHO A VACACIONES RETRIBUIDAS
6. LA CAUTELA DEL TJUE SOBRE LA EXISTENCIA DE RAZÓN OBJETIVA DEL TRATO DIFERENCIADO

**1. LAS SINGULARIDADES DEL CASO**

La materia objeto de la STJUE comentada puede resultar común a primera vista, toda vez que la cuestión principal se centra en determinar si en una relación de servicio de carácter temporal llevada a cabo por los jueces de paz italianos se produce un trato diferenciado respecto de la relación de servicio de carácter permanente de los jueces de carrera, en materia del derecho a vacaciones retribuidas. Concretamente se trata de una reclamación económica de una jueza de paz frente al Gobierno italiano porque la normativa aplicable no contempla expresamente el derecho a la retribución de sus vacaciones, en tanto que los jueces de carrera sí tienen reconocido el derecho a treinta días de vacaciones retribuidas.

En efecto, no revisten un carácter extraordinario las materias que se someten a la interpretación del Alto Tribunal europeo, ya que a día de hoy la jurisprudencia del TJUE cuenta con una larga trayectoria que permite afirmar la consolidación de ciertos conceptos jurídicos del Derecho de la Unión Europea en materia social, como son el concepto europeo de “trabajador” a efectos de la aplicación de la Directiva 2003//88/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de noviembre de 2003, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo. O el concepto de contrato de duración determinada a los efectos de la aplicación del Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada, celebrado el 18 de marzo de 1999, que se recoge en el anexo de la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo Marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el Trabajo de Duración Determinada. Dentro de ésta última, también cuentan con cierto recorrido jurisprudencial otros conceptos jurídicos como puede ser el de condición de trabajo; empleador; diferencia de trato; o qué debe entenderse por razones objetivas que justifiquen la diferencia de trato.

No estaría de más adelantar que la sentencia comentada no lleva a cabo un cambio de doctrina sobre los conceptos antes referidos, de manera que se

mantienen las líneas de interpretación aplicadas hasta ahora sobre la materia. Sin embargo, y ahí radica en parte el interés que presenta toda sentencia del TJUE en materia social, la aplicación de una misma doctrina jurisprudencial puede suponer en la práctica avances o retrocesos en función del caso al que se aplica o, dicho de otro modo, en función de si se aplica o no a un determinado caso. La casuística adquiere, por tanto, una notable influencia en la propia conformación de los conceptos y líneas jurisprudenciales comunitarias sobre una determinada materia.

Desde esta perspectiva parte en principio la singularidad del caso analizado, esto es, el hecho de que se lleve a cabo el encaje técnico de cada uno de los conceptos jurídicos en ciernes, no sin cierta cautela por parte del Tribunal respecto de algunos de ellos, a cada uno de los aspectos de un caso subjetivamente singular por la categoría de la demandante en el asunto principal –jueza de paz-, y la comparabilidad de su relación de servicio judicial con la que prestan los jueces profesionales o de carrera. Puestos públicos que no son en sentido estricto funcionariales, sino integrantes de uno de los poderes del Estado, como es el Poder Judicial. La aplicación de los conceptos comunitarios de trabajador, contrato de trabajo de duración determinada, trabajador permanente comparable, o trato diferenciado, a miembros del Poder Judicial lleva a reafirmar el carácter no restrictivo de la interpretación de dichos conceptos como presupuesto del cumplimiento de los objetivos de la normativa europea, por un lado. Y, por otro lado, cuando se trata de condiciones de trabajo de servidores públicos, conduce a un necesario ejercicio de deslinde de la institución pública como tal, y las relaciones de servicios o de trabajo a través de las que se desarrollan y se ejecutan las funciones de aquélla. Desde este segundo plano, el centro de atención de la aplicación de la normativa europea no es la institución pública sino las personas que trabajan en la misma, conforme a la jurisprudencia del Alto Tribunal europeo, con independencia de qué Administración, organismo o poder público se trate.

Cabe añadir otra singularidad del caso, no menos importante, que pone de manifiesto la delicada situación que se produce en algunos casos en el sector público en materia de personal, de la que nuestro país tampoco es ajeno: la dualidad de plantilla, esto es, la existencia de puesto públicos permanentes y temporales, para la realización de funciones similares, con distintos regímenes jurídicos, ya sean en acceso al puesto o en condiciones de trabajo. Una tendencia cada más amplia en sectores públicos diversos, y que en la práctica producen un trato diferenciado que no siempre se puede mantener de forma justificada, pese al sostén de la normativa. De ahí que una equiparación judicial en estos casos, aun en un aspecto menor, puede tener un alcance y repercusión más allá del caso concreto. En la sentencia comentada, el TJUE, concedor de esta posibilidad, como de hecho ya ha ocurrido en alguna ocasión en otras materias, es

especialmente cauto en el desarrollo de la argumentación, y procura deslindar de forma reiterada lo que es su interpretación de la norma europea y lo que es competencia del órgano judicial remitente de las cuestiones prejudiciales.

En este sentido, hay que tener en cuenta que en torno al trabajo de los jueces de paz y sus condiciones de trabajo, existe en Italia un movimiento social que trata de poner de manifiesto la precariedad de estos puestos públicos, y reivindica la necesidad de una cierta equiparación de condiciones de trabajo con respecto a los jueces de carrera. Por ello, la sentencia que comentamos ha sido aplaudida por este sector y, en cierto modo, ha influido en la interpretación judicial nacional relativa a otros aspectos de la prestación de servicios de los jueces de paz. Es lo que ha sucedido con la reciente sentencia dictada por la Corte Constitucional, número 267 de diciembre de 2020, que reconoce el derecho de los jueces de paz al reembolso de los gastos de defensa cuando se ven inmersos en un proceso judicial de responsabilidad en el ejercicio de sus funciones, derecho que la ley italiana sólo reconoce a los jueces de carrera, y que ahora la Corte Constitucional reconoce también a los jueces de paz en la mencionada sentencia. Con ocasión de esta sentencia, el nuevo presidente de la Corte Constitucional de Italia, Giancarlo Coraggio, en nota de prensa de 18 de diciembre de 2020, afirmó que las funciones que llevan a cabo los jueces profesionales y los jueces de paz, son las mismas, con independencia de la mayor o menor cuantía económica de los asuntos<sup>1</sup>. Es una afirmación muy parecida a la que se hace en la sentencia que comentamos, si bien en este caso se plantea de forma muy ambigua por parte del TJUE.

A esta repercusión no obsta, a nuestro entender, el hecho de que el derecho a vacaciones retribuidas ya se encuentre reconocido a través de una reforma orgánica de la magistratura honoraria, de abril de 2016, que establece una indemnización en relación con el período de vacaciones para los jueces de paz, pero solamente para los jueces honorarios que entraron en funciones a partir del 16 de agosto de 2017, por lo que no resulta aplicable a la demandante en el litigio principal.

## **2. EL ÓRGANO REMITENTE DE LAS CUESTIONES PREJUDICIALES: JUZGADO DE PAZ ITALIANO**

El órgano judicial que plantea las cuestiones prejudiciales ante el TJUE es el *Giudice di pace di Bologna* (Juez de Paz de Bolonia), ante el que la demandante entabla una petición de requerimiento de pago dirigida contra el Gobierno italiano en concepto de reparación del perjuicio que considera haber sufrido a causa de la

<sup>1</sup> Nota breve del Senado de Italia, nº 246, diciembre 2020, consultable en: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01187538.pdf>

falta de retribución de sus vacaciones del mes de agosto, que los jueces de carrera (*togato*) sí perciben, alegando infracción de la Directiva 2003/88 y 1999/70, así como el art. 31 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Es el propio órgano judicial el que en su primera cuestión prejudicial plantea si queda comprendido el Juez de Paz, en cuanto órgano jurisdiccional remitente, en el concepto de órgano jurisdiccional ordinario europeo competente para plantear una petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 267 TFUE.

En el ordenamiento jurídico italiano, los Juzgados de Paz no son equivalentes a los de nuestro país, ya que su regulación y competencias son diferentes. En Italia, la Constitución diferencia los nombramientos de los magistrados mediante oposición, en tanto que para los magistrados honorarios permite que la ley pueda contemplar su nombramiento incluso por elección, para todas las funciones que se confieren a los jueces individuales, y tienen un mandato de cuatro años de duración, renovable a su término por el mismo período. A nivel legal, se prevé que el cargo de juez de paz será ocupado por un juez honorario perteneciente al orden judicial, el cual ejercerá funciones jurisdiccionales en materia civil y penal y la función de conciliación en materia civil conforme a su norma reguladora (Ley n.º 374, relativa a la Institución del Juez de Paz), y está obligado a cumplir los deberes establecidos para los jueces de carrera. Son nombrados mediante decreto del presidente de la República, previa deliberación del Consejo Superior de la Magistratura a propuesta del consejo judicial territorialmente competente, integrado por cinco representantes designados, de común acuerdo, por los consejos del colegio de abogados y fiscales de la circunscripción del tribunal de apelación.

Al ser considerado legalmente como un cargo honorario, la norma reguladora denomina como indemnización la cantidad que percibirá el juez de paz por cada vista civil o penal (35 euros), y por cada procedimiento atribuido y concluido o archivado (55 euros), más una cantidad fija al mes en concepto de reembolso de los gastos por las actividades de formación, actualización y por la prestación de los servicios generales de la función (250 euros). Estas indemnizaciones se consideran compatibles con la pensión de jubilación y tienen un tope legal al año.

La postura que mantienen el Gobierno italiano y la Comisión Europea es que el juez de paz que ha planteado la cuestión prejudicial no puede ser considerado un órgano jurisdiccional nacional, a efectos del artículo 267 TFUE, al no concurrir tres de los requisitos esenciales a este respecto<sup>2</sup>: 1) el requisito de independencia,

<sup>2</sup> Entre los factores que deben tenerse en cuenta para dilucidar si nos encontramos ante un «órgano jurisdiccional», se incluyen el origen legal del órgano, el carácter permanente del mismo, la obligatoriedad de su jurisdicción, la naturaleza contradictoria del procedimiento y la aplicación de normas jurídicas por parte del órgano, así como la independencia de este (sentencia

en la medida en que el juez que conoce del asunto tiene necesariamente interés en la solución del litigio principal, ya que pertenece a la categoría de jueces de paz, por lo que no puede considerarse imparcial. 2) El carácter obligatorio de la jurisdicción, ya que el litigio se inscribe en materia de Derecho del trabajo que se refiere a si los jueces de paz son trabajadores, habiendo fraccionado la demandante la cuantía del *petitum* para así entrar en el ámbito de competencia del juzgado de paz. 3) El carácter contradictorio, que no se da en el proceso monitorio que se desarrolla ante el juez que conoce del asunto.

Pero también el propio órgano judicial remitente duda acerca de si dicho órgano, el juzgado de paz, reúne los requisitos para ser considerado competente para plantear una petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 267 TFUE, por entender que las garantías de independencia y de imparcialidad del órgano jurisdiccional ordinario europeo establecidas por el Tribunal de Justicia, pueden estar afectadas por el hecho de que “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”.

Resulta llamativa la postura de las partes en esta cuestión, porque evidencia que la tensión se produce realmente sobre el estatuto jurídico de los jueces de paz, y no tanto en la competencia para plantear una petición de decisión prejudicial. La propia Abogada General, en sus Conclusiones<sup>3</sup>, manifiesta expresamente que las dudas alegadas por ambas partes “no la convencen”, porque si bien la retribución de los jueces y la limitación de la duración de sus actividades son relevantes a los efectos de la independencia objetiva de los tribunales, en particular a la luz de la jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia sobre la retribución de los jueces en Portugal<sup>4</sup>, no obstante considera que la independencia objetiva no puede cuestionarse únicamente por el hecho de que haya dudas sobre la adecuación de la retribución de los jueces intervinientes o la duración de su mandato o las condiciones de su eventual prórroga. Muy al contrario, en su parecer, “el Tribunal de Justicia deberá presumir que los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros gozan de una independencia objetiva suficiente. Esta presunción viene ya exigida por la confianza mutua en los sistemas judiciales de los Estados miembros que el Tribunal de Justicia también debe asumir”<sup>5</sup>.

de 27 de febrero de 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, apartado 38).

<sup>3</sup> Sra. Juliane Kokot, Conclusiones presentadas el 23 de enero de 2020, ECLI:EU:C:2020:33.

<sup>4</sup> Con cita de la sentencia TJUE de 27 de febrero de 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), apartados 43 y 45.

<sup>5</sup> Con cita de las sentencias TJUE de 11 de febrero de 2003, Gözütok y Brügge (C-187/01 y C-385/01), EU:C:2003:87, apartado 33; de 10 de febrero de 2009, Allianz y Generali Assicurazioni

También el TJUE considera, en la sentencia que comentamos, que el órgano remitente sí cumple el requisito de la independencia, tanto interna (autonomía e inamovilidad), como la externa (imparcialidad). Para el Tribunal europeo, los jueces de paz ejercen sus funciones con total autonomía, sin perjuicio de las normas en materia disciplinaria, y sin presiones externas que puedan influir en sus decisiones, una vez analizadas las normas que regulan su nombramiento, duración y separación del servicio, dado que cuentan con procedimientos específicos a estos efectos. En cuanto a la imparcialidad, acoge la Sala los argumentos de la Abogada General y afirma que “el Tribunal de Justicia ya ha respondido, en repetidas ocasiones, a peticiones de decisión prejudicial acerca del estatuto de los jueces, sin albergar dudas sobre la independencia de los órganos jurisdiccionales remitentes que las plantearon”<sup>6</sup>.

Por tanto, pese a que con anterioridad el TJUE había afirmado que el hecho de que los jueces y magistrados perciban un nivel de retribuciones en consonancia con la importancia de las funciones que ejercen constituye una garantía inherente a la independencia judicial<sup>7</sup>, en esta ocasión el Tribunal orilla pronunciarse sobre si las condiciones de prestación del servicio de los jueces de paz afectan a la independencia judicial, y se limita a constatar la existencia en este caso de procedimientos específicos para su nombramiento, duración y separación, con lo que se cumple el requisito de independencia judicial para ser considerado un órgano jurisdiccional nacional a los efectos del artículo 267 TFUE. De forma más explícita, la Abogada General mantiene que “la admisibilidad de una petición de decisión prejudicial no puede cuestionarse únicamente por el hecho de que haya dudas sobre la adecuación de la retribución de los jueces intervinientes o la duración de su mandato o las condiciones de su eventual prórroga”.

Algo similar ocurre, por otro lado, aunque de forma mucho menos argumentada, con la alegación del Gobierno italiano y la Comisión respecto de la falta de cumplimiento del requisito de la obligatoriedad de su jurisdicción para ser considerado órgano jurisdiccional a los efectos de plantear una solicitud de cuestión

Generali (C-185/07, EU:C:2009:69), apartado 30, y de 5 de septiembre de 2019, AH y otros (Presunción de inocencia) (C-377/18, EU:C:2019:670), apartado 39, así como los Dictámenes 1/03 (Nuevo Convenio de Lugano) de 7 de febrero de 2006 (EU:C:2006:81), apartado 163, y 2/13 (Adhesión de la Unión Europea al CEDH) de 18 de diciembre de 2014 (EU:C:2014:2454), apartado 168.

<sup>6</sup>Con cita de las sentencias de 13 de junio de 2017, Florescu y otros, C 258/14, EU:C:2017:448; de 27 de febrero de 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C 64/16, EU:C:2018:117; de 7 de febrero de 2019, Escribano Vindel, C 49/18, EU:C:2019:106, y de 19 de noviembre de 2019, A. K. y otros (Independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo), C 585/18, C 624/18 y C 625/18, EU:C:2019:982].

<sup>7</sup>STJUE de 27 de febrero de 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), apartado 45.

prejudicial ante el TJUE, y ello en base a que, como expusimos supra, el Gobierno italiano y la comisión consideran que se no cumple dicho requisito porque el litigio principal se inserta en materia de Derecho del Trabajo, en particular sobre si los jueces de paz son trabajadores. Se cuestiona así la competencia del juzgado de paz para conocer de litigios laborales. En esta cuestión, el TJUE se atiene sin más al tipo de acción procesal articulada por la demandante, esto es, una acción indemnizatoria dirigida contra el Estado, afirmando que “queda acreditado que el litigio principal no es una acción en materia de Derecho del trabajo”, por más que se evidencie que el contenido de la acción procesal sí descansa en el previo reconocimiento de un derecho laboral, como es el de vacaciones retribuidas, es decir, que no se trata como formalmente aparece de una mera reclamación de cantidad no abonada respecto de un derecho no controvertido, sino que es el reconocimiento de la titularidad del propio derecho en lo que se sustenta la reclamación económica articulada como acción indemnizatoria.

Como decimos, el Tribunal europeo no cuestiona la competencia del juzgado de paz, dado que la acción es de resarcimiento de daños por falta de pago de las vacaciones retribuidas. La Abogada General coincide en que no estamos ante una acción laboral, y por ello aunque en anteriores peticiones de decisión prejudicial sobre las condiciones de trabajo de los jueces de paz italianos, los jueces de paz remitentes reconocieron expresamente su falta de competencia para ese tipo de litigio, y el Tribunal de Justicia declaró la inadmisibilidad de dichas peticiones<sup>8</sup>, pero “el presente procedimiento no versa sobre derechos laborales, sino sobre una acción de responsabilidad del Estado. Italia y la Comisión no cuestionan la competencia de los jueces de paz para decidir sobre tales acciones”.

Finalmente, respecto a la ausencia del carácter contradictorio del litigio principal, por tratarse de un proceso monitorio, el TJUE considera que del art. 267 TFUE resulta que los órganos jurisdiccionales nacionales solo pueden pedir al Tribunal de Justicia que se pronuncie si ante ellos está pendiente un litigio y si deben adoptar su resolución en el marco de un procedimiento que concluya con una decisión de carácter jurisdiccional, y que así ocurre en el presente procedimiento. Por añadidura, se afirma que el Tribunal de Justicia ya ha declarado que también puede plantearse ante él una petición de decisión prejudicial en el marco de un procedimiento monitorio<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Con cita de los Autos de 6 de septiembre de 2018, Di Girolamo (C472/17, no publicado, EU:C:2018:684), apartado 30, y de 17 de enero de 2019, Rossi y otros (C626/17, no publicado, EU:C:2019:28), apartado 26, y Cipollone (C600/17, no publicado, EU:C:2019:29), apartado 26.

<sup>9</sup> Con cita de las sentencias TJUE de 14 de diciembre de 1971, Politi, 43/71, EU:C:1971:122, apartados 4 y 5, y de 18 de junio de 1998, Corsica Ferries France, C 266/96, EU:C:1998:306, apartado 23).

### 3. LA NATURALEZA JURÍDICA DEL VÍNCULO COMO CARGO HONORARIO DE JUEZ DE PAZ NO IMPIDE LA APLICACIÓN DEL CONCEPTO DE TRABAJADOR A EFECTOS DEL DERECHO A VACACIONES

Para determinar si la demandante en el litigio principal puede reclamar una indemnización por daños y perjuicios por la denegación de vacaciones retribuidas, plantea el órgano judicial remitente que se le aclare el concepto de «trabajador», en el sentido de la Directiva 2003/88, y el principio de no discriminación enunciado en el Acuerdo Marco a fin de determinar si se aplican a los jueces de paz italianos, cuestión que es considerada por la Tribunal como pertinente. Concretamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, si el artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2003/88 y el artículo 31, apartado 2, de la Carta deben interpretarse en el sentido de que un juez de paz que ejerce sus funciones con carácter principal y que percibe indemnizaciones vinculadas a las prestaciones efectuadas e indemnizaciones por cada mes de servicio efectivo, puede estar comprendido en el concepto de «trabajador», a efectos de dichas disposiciones.

Es sabido que el concepto comunitario de trabajador por cuenta ajena no es unívoco, y puede ser diferente en función de la materia de la que se trate<sup>10</sup>. Si bien, de forma reiterada el TJUE recuerda que a efectos de la aplicación de la Directiva 2003/88, el concepto de «trabajador» no puede ser objeto de una interpretación variable según los Derechos nacionales, sino que tiene un alcance autónomo propio del Derecho de la Unión<sup>11</sup>, afirmación aplicable también al derecho a vacaciones retribuidas reconocido en el art. 7 de la citada Directiva, que reconoce a todos los trabajadores dispongan de un período de al menos cuatro semanas de vacaciones anuales retribuidas, y el art. 31.2 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Tras un breve análisis del ámbito de aplicación de la Directiva 2003/88, que a estos efectos se remite al previsto por la Directiva 89/391, el Tribunal concluye que la actividad jurisdiccional del juez de paz forma parte del sector de actividad pública, no estando expresamente excluido dicho sector del ámbito de aplicación de la Directiva 89/391, por lo que está comprendida, en principio, en el ámbito de aplicación de la Directiva 89/391 y de la Directiva 2003/88. No obstante,

<sup>10</sup> Sobre el concepto de trabajador, vid. entre otros: Martínez Moreno, C., “El concepto de trabajador”, en AAVV *Derecho Social de la Unión Europea*, M. E. Casas Baamonde y R. Gil Alburquerque (Directores), Francis Lefebvre-El Derecho, Madrid, 2019, pp. 201 y ss. En la misma obra cit., L. J. Dueñas Herrero, “Empleo público”, pp. 1239 y ss.

<sup>11</sup> STJUE de 26 de marzo de 2015, Fenoll, C316/13, EU:C:2015:200, apartado 25, y de 20 de noviembre de 2018, Sindicatul Familia Constanța y otros, C147/17, EU:C:2018:926, apartado 41 y jurisprudencia citada.

la sentencia comentada recuerda que la calificación como trabajador es competencia del órgano judicial nacional, lo que se debe hacer siguiendo unos criterios objetivos y apreciando globalmente todas las circunstancias del asunto del que conoce que guarden relación con la naturaleza de las actividades consideradas y de la relación entre las partes interesadas. Criterios que son indicados en la propia sentencia, y que son desarrollados con cierto detalle aplicados al caso en cuestión.

Siguiendo su doctrina, para el Tribunal se ha de considerar «trabajador» a toda persona que ejerza actividades reales y efectivas, con exclusión de aquellas actividades realizadas a tan pequeña escala que tengan un carácter meramente marginal y accesorio, por un lado. Y, por otro lado, es necesario como característica esencial de la relación laboral el hecho de que la persona realice, durante un cierto tiempo, en favor de otra y bajo la dirección de esta, determinadas prestaciones a cambio de las cuales percibe una retribución. Trasladados estos requisitos al caso, considera el Tribunal que los servicios que presta la demandante no son marginales ni accesorios, sino que son prestaciones reales y efectivas que ejerce de forma principal. En cuanto a si percibe retribución como contraprestación de su actividad profesional, repara el Tribunal que el volumen de trabajo realizado por la demandante en el litigio principal y, por consiguiente, las cantidades que percibe por dicho trabajo son considerables. Resta importancia el Tribunal al hecho de que la normativa nacional califique de “honorarias” las funciones de juez de paz, lo que en su parecer no significa que las prestaciones económicas que un juez de paz percibe deban considerarse carentes de carácter retributivo. Por último, se analiza el requisito de la subordinación, no sin cierta dificultad porque puede afectar a la independencia judicial, lo que se salva matizando que se trata de una subordinación administrativa (sujeción a órdenes de servicio; sometimiento a potestad disciplinaria del Consejo Superior de la Magistratura; regulación con detalle y de manera vinculante la organización de su trabajo, incluida la atribución de los asuntos, las fechas y las horas de las vistas, etc.).

Respecto de este último requisito, resulta llamativa la doble cautela que de forma sutil deja entrever el Tribunal. La primera, es la afirmación de que el hecho de que los jueces de paz puedan ser considerados trabajadores “en modo alguno lesiona el principio de independencia del poder judicial ni la facultad de los Estados miembros de establecer un régimen jurídico específico que regule la magistratura”, y viceversa: que el hecho de estar protegidos contra injerencias o presiones externas que puedan menoscabar su independencia en el ejercicio de sus actividades jurisdiccionales y de la función de juzgar, no impide calificar a los jueces de paz de trabajadores. Es decir, que una faceta no impide la otra, ni impide que el Estado regule modalidades de servicio específicas, o más bien habría que decir con regímenes jurídicos diferenciados. La segunda cautela, es que esa dependencia que el Tribunal califica de “administrativa”, pese a que se

afirma la existencia de la misma en el caso, el Tribunal remite al órgano judicial su comprobación, insistiendo en que es preciso tener en cuenta el modo de organización del trabajo de los jueces de paz.

Con todas las matizaciones y cautelas, el Tribunal concluye que “los jueces de paz ejercen sus funciones en el contexto de una relación jurídica de subordinación desde el punto de vista administrativo, que no afecta a su independencia en la función de juzgar, extremo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente”.

#### **4. LA CALIFICACIÓN JURÍDICA DEL CARGO DE JUEZ DE PAZ COMO RELACIÓN LABORAL CORRESPONDE AL ÓRGANO JUDICIAL REMITENTE**

Para poder determinar si se produce una diferencia de trato a los efectos del Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada, de 18 marzo, anexo a la directiva 1999/70 (en adelante Acuerdo Marco) es presupuesto previo averiguar si la prestación de servicios de los jueces de paz, de carácter temporal, se puede considerar incluida en el concepto de contrato de trabajo de duración determinada. Por ello, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si la cláusula 2, apartado 1, del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que un juez de paz, nombrado para un período limitado, que ejerce sus funciones con carácter principal y que percibe indemnizaciones vinculadas a las prestaciones efectuadas e indemnizaciones por cada mes de servicio efectivo, está comprendido en el concepto de “trabajador con contrato de duración determinada”, en el sentido de dicha disposición.

Al respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que el Acuerdo Marco no excluye ningún sector particular<sup>12</sup>, y que las disposiciones contenidas en dicho Acuerdo se aplican a los contratos y relaciones laborales de duración determinada celebrados por los órganos de la Administración y demás entidades del sector público<sup>13</sup>. Esta doctrina lleva al Tribunal a afirmar de entrada que “el hecho de que los jueces de paz sean titulares de un cargo judicial no basta, por sí solo, para privarles del disfrute de los derechos previstos en dicho Acuerdo Marco”, y que “la mera circunstancia de que una actividad profesional, cuyo ejercicio procura un beneficio material, se califique de «honoraria» en virtud del Derecho nacional carece de relevancia por lo que se refiere a la posibilidad de aplicar el Acuerdo Marco, so pena de desvirtuar gravemente la eficacia de la Directiva 1999/70 y del

<sup>12</sup> STJUE de 14 de septiembre de 2016, Pérez López, C-16/15, EU:C:2016:679, apartado 25.

<sup>13</sup> Auto TJUE de 22 de marzo de 2018, Centeno Meléndez, C-315/17, EU:C:2018:207, apartado 39 y jurisprudencia citada, y auto TJUE (Sala Segunda), de 19 de marzo 2019, asunto C-293/18 (EU:C:2019:224).

Acuerdo Marco”. Ahora bien, también afirma que únicamente puede admitirse la exclusión del principio de igualdad de trata consagrado en el Acuerdo Marco, si la naturaleza de la relación laboral de que se trata es sustancialmente diferente de la que vincula a los empleados comprendidos, según el Derecho nacional, en la categoría de trabajadores con sus empresarios, y este extremo es algo que compete al juez nacional comprobar.

De nuevo, pese a remitir a la competencia del órgano judicial nacional en qué medida la relación que une a los jueces de paz con el Ministerio de Justicia es, por su naturaleza, sustancialmente diferente de una relación laboral que une a un empresario y a un trabajador, el Tribunal de Justicia indica al órgano nacional remitente, y aborda con detalle, algunos principios y criterios que éste deberá tener en cuenta en su examen, conforme a la finalidad del Acuerdo Marco, teniendo en cuenta la distinción entre la categoría de trabajadores con la de las profesiones autónomas, que a los efectos del caso se refieren a: las modalidades de nombramiento y de separación de los jueces, pero también el modo de organizar su trabajo.

En cada uno de estos tres aspectos de la relación de servicio de los jueces de paz con el Ministerio de Justicia, el TJUE deja abierta de una forma ambigua su calificación, afirmando que el hecho de que las relaciones de servicio hayan sido establecidas mediante decretos presidenciales debido a la condición pública del empleador no es decisivo a este respecto; o que corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar si los procedimientos de separación de los jueces de paz establecidos a escala nacional hacen que la relación que une a los jueces de paz con el Ministerio de Justicia difiera sustancialmente de una relación laboral que une a un empresario y a un trabajador; o también, que si bien parece que dichos jueces ejercen sus funciones en el contexto de una relación jurídica de subordinación, corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobarlo.

Por tanto, la calificación como relación laboral a efectos de la aplicación del Acuerdo Marco, debe ser hecha por el órgano remitente, siguiendo las detalladas indicaciones del Tribunal. No ocurre lo mismo, sin embargo, con la calificación de la relación como de duración determinada, pues constata el Tribunal que de los autos se desprende que el mandato de los jueces de paz se limita a un período renovable de cuatro años y que, por consiguiente, resulta que, en el caso de autos, la relación que une a los jueces de paz con el Ministerio de Justicia tiene una duración determinada.

## 5. LA HIPOTÉTICA DIFERENCIA DE TRATO ENTRE JUECES DE CARRERA Y JUECES DE PAZ RELATIVA AL DERECHO A VACACIONES RETRIBUIDAS

En el supuesto de que el juez de paz esté comprendido en el concepto de “trabajador con contrato de duración determinada”, en el sentido de la cláusula 2, apartado 1, de dicho Acuerdo Marco, analiza el Tribunal de Justicia la cuestión planteada sobre si la cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que no establece para el juez de paz el derecho a disfrutar de 30 días de vacaciones anuales retribuidas, como el establecido para los jueces de carrera.

La cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo Marco recoge la prohibición de tratar, por lo que respecta a las condiciones de trabajo, a los trabajadores con un contrato de duración determinada de una manera menos favorable que a los trabajadores fijos comparables, por el mero hecho de ejercer una actividad en virtud de un contrato de duración determina, teniendo en cuenta que a estos efectos el derecho a vacaciones retribuidas se considera una condición de trabajo. Como afirma el Tribunal de Justicia, dicha cláusula expresa un principio de Derecho social de la Unión que no puede ser interpretado de manera restrictiva.

No obstante, es sabido que la aplicación del principio de no discriminación exige que las diferencias de trato se produzcan entre trabajadores con contrato de duración determinada y trabajadores con contrato de duración indefinida que se encuentren en una situación comparable. La posición de partida del Tribunal de Justicia es la de entender que en el caso puede darse la situación comparable, al afirmar que “En el caso de autos, de la documentación remitida al Tribunal de Justicia se desprende que la demandante en el litigio principal, como juez de paz, podría considerarse comparable a un *togato* (juez de carrera) que hubiera superado la tercera evaluación de aptitud profesional y adquirido al menos catorce años de antigüedad, puesto que ha ejercido una actividad judicial equivalente a la de ese juez de carrera, con las mismas responsabilidades en los ámbitos administrativo, disciplinario y fiscal, y ha estado inscrita continuamente en la plantilla de los juzgados en los que ha trabajado, percibiendo las prestaciones económicas establecidas en el artículo 11 de la Ley n.º 374/1991”.

Pero como en los presupuestos anteriores, el Tribunal de Justicia siembra de nuevo la duda, pues con afán de la mayor neutralidad al respecto, recoge con cierto detalle una serie de semejanzas y diferencias entre ambas categorías de forma tal que lo mismo pueden servir como presupuesto para afirmar la comparabilidad entre ambas como para lo contrario. En efecto, tras hacer una relación exhaustiva de diferencias y semejanzas entre los jueces de carrera y los jueces de paz en lo relativo al régimen jurídico, formación, tipo de trabajo, etc, concluye que

“corresponde al órgano jurisdiccional remitente, único competente para apreciar los hechos, determinar, en última instancia, si un juez de paz como la demandante en el litigio principal se encuentra en una situación comparable a la de un juez de carrera que hubiera superado la tercera evaluación de aptitud profesional y adquirido al menos catorce años de antigüedad en el mismo período”.

## **6. LA CAUTELA DEL TJUE SOBRE LA EXISTENCIA DE RAZÓN OBJETIVA DEL TRATO DIFERENCIADO**

Según jurisprudencia constante del Tribunal de Justicia, el concepto de “razones objetivas”, en el sentido de la cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo Marco, requiere que la desigualdad de trato apreciada esté justificada por la existencia de elementos precisos y concretos, que caracterizan la condición de trabajo de que se trata, en el contexto específico en que se enmarca y con arreglo a criterios objetivos y transparentes, a fin de verificar si dicha desigualdad responde a una necesidad auténtica, si permite alcanzar el objetivo perseguido y si resulta indispensable al efecto. Tales elementos pueden tener su origen, en particular, en la especial naturaleza de las tareas para cuya realización se celebran los contratos de duración determinada y en las características inherentes a estas o, eventualmente, en la persecución de un objetivo legítimo de política social por parte de un Estado miembro<sup>14</sup>.

En el caso comentado, el Gobierno italiano aduce que la existencia de una oposición inicial especialmente concebida para que los jueces de carrera accedan a la magistratura, lo que no es inherente al nombramiento de los jueces de paz, constituye una razón objetiva. Como punto de partida, el Tribunal de Justicia salvaguarda el hecho de que los Estados miembros pueden, en principio, determinar requisitos de acceso a la magistratura y condiciones de trabajo aplicables tanto a los jueces de carrera como a los jueces de paz, sin infringir por ello la Directiva 1999/70 ni el Acuerdo Marco<sup>15</sup>. Como también advierte que “ciertas diferencias de trato entre trabajadores fijos seleccionados tras una oposición y trabajadores con contrato de duración determinada contratados tras un procedimiento distinto del previsto para los trabajadores fijos pueden, en principio, estar justificadas por las diferencias en las cualificaciones requeridas y la naturaleza de las funciones cuya responsabilidad deben asumir”<sup>16</sup>. Y que, por tanto, en el caso analizado, las alegaciones del Gobierno italiano pueden constituir una “razón objetiva”, en el sentido de la cláusula 4, apartados 1 o 4, del Acuerdo Marco,

<sup>14</sup> Auto TJUE (Sala Segunda), de 19 de marzo 2019, asunto C-293/18 (EU:C:2019:224).

<sup>15</sup> Con cita de la STJUE de 20 de septiembre de 2018, Motter, C466/17, EU:C:2018:758, apartado 43.

<sup>16</sup> *Ibidem*, apartado 46.

en la medida en que respondan a una necesidad auténtica, permitan alcanzar el objetivo perseguido y resulten indispensables al efecto.

Pero de nuevo el Tribunal de Justicia muestra con cautela su posición, pues por un lado matiza que las diferencias entre los procedimientos de selección de los jueces de paz y de los jueces de carrera no exigen necesariamente privar a los primeros de vacaciones anuales retribuidas, que se corresponden con las previstas para los segundos, pero a continuación resalta la especial naturaleza de las funciones cuya responsabilidad deben asumir los jueces de carrera y el distinto nivel de las cualificaciones requeridas para llevar a cabo tales funciones, basándose en la especial importancia concedida en el ordenamiento jurídico nacional y, más concretamente, en el artículo 106, párrafo primero, de la Constitución italiana, a los concursos específicamente concebidos para la selección de jueces de carrera. Lo anterior, le lleva a afirmar finalmente que “Sin perjuicio de las comprobaciones que son competencia exclusiva de dicho órgano jurisdiccional, parece que los objetivos invocados por el Gobierno italiano en el caso de autos, a saber, reflejar las diferencias de ejercicio profesional entre los jueces de paz y los jueces de carrera, podrían responder a una necesidad auténtica y las diferencias de trato existentes entre esas dos categorías, incluso en materia de vacaciones anuales retribuidas, podrían considerarse proporcionadas a los objetivos que persiguen”.

En hipótesis, por tanto, cabe tanto la posibilidad de que se considere la existencia de razones objetivas que justifiquen la diferencia de trato, como lo contrario, lo que dependerá de la comprobación y valoración del órgano judicial remitente, a quien proporciona argumentos para una opción como para la otra.