

Los jueces de paz en Italia y su derecho a vacaciones como trabajadores a los efectos de la Directiva 2003/88/CE y del Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada. Las “razones objetivas” de trato diferenciado con la magistratura de carrera.

Juan Martínez Moya

Magistrado de la jurisdicción social. Vocal del Consejo General del Poder Judicial

Resumen: *Los jueces de paz en Italia son nombrados para un período limitado, ejercen su función sólo en órganos unipersonales, y con competencia por razón de la materia más limitada. Ahora bien, cuando realizan prestaciones reales y efectivas, y no meramente marginales ni accesorias, incluso por la retribución que perciben, pueden estar comprendidos en el concepto de «trabajador», a los efectos Directiva 2003/88 y del Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada; de ahí tengan derecho a disfrutar de 30 días de vacaciones anuales retribuida al encontrarse en una situación comparable a la de un juez de carrera. En todo caso, incumbe al órgano judicial nacional que plantea la cuestión – también un juez de paz que se reafirma su carácter de órgano jurisdiccional a los efectos del 267 TFUE- comprobar si la diferencia de trato con la magistratura de carrera está justificada por las diferencias en las cualificaciones requeridas para ésta –ingreso por oposición- y la naturaleza de las funciones, más complejas, y de ámbito competencial pleno en la magistratura de carrera.*

Palabras clave: *Juez de paz; jueces de carrera; diferencias de tratamiento; noción de jurisdicción nacional, trabajador, contrato de duración determinada, vacaciones anuales retribuidas; principio de no discriminación; concepto de razones objetivas.*

Abstract: *Les juges de paix en Italie sont nommés pour une période limitée, et n'exercent leur fonction que dans des organes unipersonnels et avec compétence en raison de la matière la plus limitée. Cependant, lorsqu'ils réalisent des prestations réelles et effectifs, qui ne sont ni purement marginales ni accessoires, et pour lesquelles ils perçoivent des indemnités présentant un caractère rémunérateur, ils peuvent être inclus dans la notion de «travailleur», aux fins de la directive 2003/88 et de l'accord-cadre sur le travail des durée déterminée; ils ont donc le droit de bénéficier de 30 jours de congé annuel payés lorsqu'ils se trouvent dans une situation comparable à celle d'un magistrat ordinaire. En tout état de cause, il appartient à la juridiction nationale de renvoi - également un juge de paix qui réaffirme son caractère de tribunal au sens du 267 TFUE - de vérifier si la différence de traitement avec la magistrature de carrière est justifiée par les différences dans les qualifications requises pour cela - entrée par opposition - et la nature des tâches, plus complexes, et de pleine compétence dans la magistrature ordinaire.*

Keywords: *Juges de paix; magistrats ordinaires; différence de traitement; notion de “jurisdiction nationale”; travailleur à durée déterminée; congé annuel payé; principe de non discrimination; notion de « raisons objectives »*

I. Introducción

La relación de servicios judiciales vuelve a ser objeto de atención por el TJUE. Los jueces de paz italianos ¿son trabajadores en el sentido de las disposiciones de la Unión europea? En materia de condiciones de trabajo, en particular en lo que respecta a derecho a vacaciones, ¿está justificada la diferencia de trato de los jueces de paz y los jueces de carrera italianos?

El objeto del litigio principal se caracteriza: (a) primero, por la simplicidad de su planteamiento pues versa sobre la reclamación de vacaciones anuales por parte de una juez de paz italiana al sostener que los jueces de carrera tienen derecho a 30 días de vacaciones anuales retribuidas, mientras que los jueces de paz no disponen de tal derecho; (b) en segundo lugar su objeto resulta efímero o histórico: la República italiana dictó una Ley posterior que reconocía el pago de vacaciones a los jueces de paz^[1].

La escasa complejidad y el carácter coyuntural de la controversia esconden, sin embargo, otras cuestiones más enjundiosas. En efecto, la fuerza e interés que el análisis de este pronunciamiento suscita es doble: (a) Primero, porque desde la perspectiva del ordenamiento jurídico de la Unión Europea constituye una pieza más en el acervo jurisprudencial del TJUE que viene destilando los principios de la Unión Europea sobre el estatuto judicial^[2] y la relevancia y cuidado que deben prestar los Estados de la Unión en la regulación y aplicación efectiva de los principios de independencia judicial en sus dimensiones externa (no sujeción a vínculo jerárquico ni de subordinación en el ejercicio de la función judicial, e inamovilidad) e interna (imparcialidad) para garantizar un Estado de Derecho. Recordemos al respecto la importante sentencia del TJUE (Gran Sala) de 24 de junio de 2019 sobre reducción de edad de jubilación de los jueces del Tribunal Supremo de Polonia^[3]; y (b) en segundo término, a ojos del observador nacional, la sentencia resulta enormemente sugerente por el trasfondo temático y paralelismo que guarda con relación a similares instituciones españolas – jueces sustitutos y magistrados suplentes- y la problemática jurídica que suscitan muchos aspectos de su régimen jurídico frente al miembros de la carrera judicial.

II. Identificación de la resolución judicial comentada

Tipo de resolución judicial: Sentencia.

Órgano judicial: Tribunal de Justicia Unión Europea (Sala Segunda).

Fecha de la resolución judicial: 16 de julio 2020.

Tipo y número recurso o procedimiento: cuestión prejudicial; asunto C-658/18 (UX contra Gobierno de la República italiana).

ECLI: ECLI:EU:C:2020:572.

Fuente: Curia.

Ponente: Sr. A. Arabadjiev.

Abogada General: Sra. J. Kokott

III. Problema suscitado. Hechos y antecedentes

1. El litigio principal

-Partes y objeto de la reclamación:

El 8 de octubre de 2018, una juez de paz con al menos 14 años de antigüedad en el ejercicio de dicho cargo, presentó ante el Giudice di pace di Bologna (Juez de Paz de Bolonia, Italia) una petición de requerimiento de pago – procedimiento monitorio- dirigida contra el Gobierno italiano por un importe de 4 500,00 euros, correspondiente, 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, por parte del Estado italiano, de la cláusula 4 del Acuerdo Marco y del artículo 7 de la Directiva 2003/88, así como del artículo 31 de la Carta.

-Otros datos fácticos del caso se refieren: (a) a la actividad desarrollada por la juez de paz demandante durante el periodo al que se contrae la petición de indemnización por vacación no retribuida, indicándose que durante el periodo de reclamación la demandante dictó 478 sentencias como juez de lo penal, 1 113 autos de sobreseimiento respecto de sospechosos conocidos y 193 autos de sobreseimiento respecto de sospechosos desconocidos como *giudice dell'indagine preliminare* (juez encargado de la instrucción preliminar). También celebró dos vistas por semana, excepto durante el periodo de vacaciones no retribuidas del mes de agosto, durante el cual se suspenden los plazos procesales. (b) En agosto de 2018, durante sus vacaciones no retribuidas, no ejerció ninguna actividad como juez de paz, no percibiendo indemnización alguna.

2. El procedimiento prejudicial

- *Órgano remitente* de la cuestión: el Giudice di pace di Bologna (Juez de Paz de Bolonia).

- *Hechos* sobre los que articula la prejudicial: (a) tras constatar que los pagos percibidos por los jueces de paz están vinculados al trabajo realizado y se calculan en función del número de resoluciones dictadas; y que durante el periodo de vacaciones del mes de agosto, la demandante en el litigio principal no percibió indemnización alguna, mientras que los jueces de carrera tienen derecho a 30 días de vacaciones retribuidas; y (b) después de verificar que el artículo 24 del Decreto Legislativo n.º 116, de 13 de julio de 2017, que establece ya el pago del periodo de vacaciones para los jueces de paz, no es aplicable a la demandante en el litigio principal por razón de la fecha de su entrada en funciones; (c) considera, contrariamente a los tribunales superiores italianos, que los jueces de paz deben ser considerados «trabajadores», pese a ser un cargo honorario, en virtud de lo dispuesto en la Directiva 2003/88 y en el Acuerdo Marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el Trabajo de Duración Determinada. Reafirma el vínculo de subordinación que, en su opinión, caracteriza la relación entre los jueces de paz y el Ministero della giustizia (Ministerio de Justicia, Italia). Y estima que los jueces de paz no solo están sujetos a la potestad disciplinaria del CSM, sino que también están incluidos en la plantilla de esta última. Añade que los certificados de pago de los jueces de paz se expiden de la misma manera prevista para los trabajadores públicos y los ingresos del juez de paz se asimilan a los del trabajador por cuenta ajena.

- *Tres incidencias procesales* acontecen durante la tramitación del procedimiento prejudicial: a) De un *planteamiento inicial de cinco cuestiones se pasó a tres y, finalmente sólo dos* fueron las cuestiones prejudiciales admitidas; b) Se rechazó la solicitud de *tramitación por el procedimiento prejudicial de urgencia* previsto en el artículo 23 bis del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. c) *Se denegó* la solicitud de la demandante de *reapertura de la fase oral del procedimiento* prevista en el artículo 83 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia. La demandante estimaba que con relación a un hecho (los elementos que integran la retribución de los jueces de paz) la Abogada General había introducido un argumento nuevo (el método de cálculo de indemnización por vacaciones anuales) no debatido en la vista oral. Sin embargo, el TJUE rechazó esa reapertura de fase oral, tras haber oído a la Abogada General, al estimar que disponía de todos los elementos necesarios para responder a las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente.

- *Las cuestiones admitidas* se refieren a los siguientes extremos: (1ª) El juez de paz que ha planteado la cuestión prejudicial ¿puede ser considerado un órgano jurisdiccional nacional, a efectos del artículo 267 TFUE, para plantear una cuestión prejudicial? (2ª). Si la respuesta es afirmativa, ¿queda comprendida la actividad de servicio de la juez de paz demandante 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] y el artículo 31, apartado 2, de la Carta].

- La cuestión prejudicial, finalmente, inadmitida, proyectaba la cuestión planteada en el litigio principal en un escenario manifiesta de infracción de normativa de la Unión Europea. Sin embargo, como se afirma en la sentencia, “el litigio principal no se refiere a la responsabilidad personal de los jueces, sino a una demanda de indemnización en concepto de vacaciones retribuidas”. Reprocha al órgano jurisdiccional remitente no haber explicado de qué modo le resulta necesaria la interpretación del artículo 47 de la Carta para pronunciarse, ni la relación que a su juicio existe entre las disposiciones del Derecho de la Unión cuya interpretación solicita y la normativa nacional aplicable en el litigio principal” (73).

IV. Posición de las partes

1. La juez de paz demandante

Sostiene la reclamación de cantidad por vacaciones anuales no retribuidas, en concepto de reparación del perjuicio que considera haber sufrido a causa de la infracción manifiesta, por parte del Estado italiano, de la cláusula 4 del Acuerdo Marco y del artículo 7 de la Directiva 2003/88, así como del artículo 31 de la Carta.

2. La posición de la República italiana

a) *Alegaciones de carácter procesal*: alega, en primer lugar, la inadmisibilidad de la petición de decisión prejudicial porque el juez de paz que ha planteado la cuestión prejudicial no puede ser considerado un órgano jurisdiccional nacional, a efectos del artículo 267 TFUE. Considera que no es independiente ni goza de imparcialidad (el juez que plantea la prejudicial tiene interés en la resolución); incluso le niegan el carácter obligatorio de la jurisdicción que conoce el asunto (porque las pretensiones formuladas por la demandante en dicho litigio se inscriben en el marco de un litigio en materia de Derecho del trabajo que versa sobre si los jueces de paz son trabajadores) y el procedimiento monitorio por el que discurre el proceso principal no es contradictorio.

b) *Alegaciones de carácter sustantivo*: afirma que concurren determinadas diferencias, tanto desde el punto de vista cualitativo, que justifican tratar de distinta manera a los jueces de paz y a los jueces de carrera, señalando que es aplicable la Directiva 2003/88 y no concurre discriminación en el sentido de la Acuerdo Marco de contratos de duración determinada

3. La Abogada General

Básicamente sostiene en sus Conclusiones^[4]: 1) que el Juez de paz de Bolonia; es un órgano jurisdiccional en el sentido del artículo 267 TFUE; 2) que la juez de paz italiana, cuya retribución se compone de un reducido importe de base y de pagos por los casos resueltos y por las vistas celebradas debe ser considerada una trabajadora en el sentido del artículo 7 de la Directiva 2003/88/CE, de 4 de noviembre de 2003 sobre ordenación del tiempo de trabajo y, en consecuencia, tiene derecho a un mínimo de cuatro semanas de vacaciones anuales retribuidas en caso de que ejerza funciones judiciales con un alcance significativo. En cuanto a la duración de las vacaciones anuales retribuidas es comparable a los jueces de carrera italianos.

4. Observaciones de la Comisión Europea

La Comisión Europea cuestiona la admisibilidad de la petición de la decisión prejudicial en los mismos términos que la República italiana.

V. Normativa aplicable al caso

- **Derecho de la Unión:** **a)** Directiva 89/391/CEE, artículo 2 d; **b)** Directiva 2003/88, artículos 1 y 7; **c)** Directiva 1999/70, considerando 17, y cláusulas 1,2,3 y 4 del Acuerdo Marco;

- **Derecho italiano:** **a)** Constitución italiana, art. 106 que contiene disposiciones fundamentales relativas al acceso a la magistratura; **b)** En la versión aplicable a los hechos del asunto principal, Ley n.º 374, relativa a la Institución del Juez de Paz, de 21 de noviembre de 1991, artículos 1,3,4 y 11; **c)** Artículo 8 bis de Ley n.º 97 Normas relativas al estatuto jurídico de los jueces y al tratamiento económico de los jueces de carrera y de lo contencioso-administrativo, de los jueces de la justicia militar y de los abogados del Estado, de 2 de abril de 1979, aplicable en el momento de los hechos del presente caso; **d)** el artículo 24 del Decreto Legislativo n. 116 de Reforma orgánica de la judicatura honoraria y otras disposiciones relativas a los jueces de paz, y **e)** régimen transitorio aplicable a los jueces honorarios en activo, de conformidad con la Ley n.º 57 de 28 de abril de 2016, de 13 de julio de 2017, 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.

VI. Doctrina básica

El mosaico conceptual que abriga la sentencia puede ordenarse en dos clases de criterios:

-Doctrina procesal:

- El Juzgado de Paz de Bolonia tiene la condición de «órgano jurisdiccional» a efectos del artículo 267 TFUE pues cumple los criterios relativos a su origen legal, a su permanencia, a su aplicación de normas jurídicas, y a los principios de independencia e imparcialidad.
- El litigio principal (la reclamación hecha por una juez de paz de vacaciones no abonadas a otro juez de paz que es el órgano competente por la materia) no es una acción en materia de Derecho del trabajo, sino una acción indemnizatoria dirigida contra el Estado.
- Las cuestiones prejudiciales relativas al Derecho de la Unión gozan de una presunción de pertinencia.

-Doctrina sustantiva:

- Un juez de paz que, en el marco de sus funciones, realiza prestaciones reales y efectivas, que no son meramente marginales ni accesorias, y por las que percibe indemnizaciones de carácter retributivo, puede estar comprendido en el concepto de «trabajador», a efectos de la Directiva 2003/88 y el artículo 31, apartado 2, de la Carta, extremo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente.
- El derecho a vacaciones anuales retribuidas reconocido a los trabajadores está indiscutiblemente comprendido en el concepto de «condiciones de trabajo», a efectos de la cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo Marco, y en el caso se desprende que la demandante en el litigio principal, como juez de paz, podría considerarse comparable a un *togato* (juez de carrera).

- A efectos de la cláusula 4, apartados 1 o 4, del Acuerdo Marco:
 - La referencia a la mera naturaleza temporal del trabajo no es conforme no constituye una «razón objetiva», a efectos de trato diferencial.
 - Sin embargo, las diferencias en el ejercicio profesional entre un juez de paz y un juez de carrera, pueden constituir una «razón objetiva» en la medida en que respondan a una necesidad auténtica, permitan alcanzar el objetivo perseguido y resulten indispensables al efecto (véase, en este sentido, la sentencia de 20 de septiembre de 2018, Motter, C-466/17, EU:C:2018:758, apartado 47).
 - Si bien 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, no es menos cierto que tales diferencias y, en particular, 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 parecen indicar una especial naturaleza de las funciones cuya responsabilidad deben asumir estos últimos y un distinto nivel de las cualificaciones requeridas para llevar a cabo tales funciones.
 - 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.

VII. Parte dispositiva

- El artículo 267 TFUE debe interpretarse en el sentido de que el Juez de Paz (Italia) está comprendido en el concepto de «órgano jurisdiccional de uno de los Estados miembros», a efectos de dicho artículo.

- Un juez de paz, nombrado para un período limitado, en el marco de sus funciones, realiza prestaciones reales y efectivas, que no son meramente marginales ni accesorias, y por las que percibe indemnizaciones de carácter retributivo, puede estar comprendido en el concepto de «trabajador», a efectos del artículo 7, apartado 1, 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, y el artículo 31, apartado 2, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y de la cláusula 2, apartado 1 del Acuerdo Marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el Trabajo de Duración Determinada, siendo extremos que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente.

- 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, en el supuesto de que el juez de paz se encuentre en una situación comparable a la de un juez de carrera, a menos que tal 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.

VIII. Pasajes decisivos

La extensión de la sentencia (164 párrafos) y el entramado, pero bien trabado, cumulo de ingredientes conceptuales y argumentativos que soportan la estructura de la decisión, permiten agruparlas en los siguientes apartados temáticos:

1. *Sobre si el Juzgado de Paz de Bolonia tiene la condición de «órgano jurisdiccional» a efectos del artículo 267 TFUE*

43 En el presente caso, los datos que figuran en los autos remitidos al Tribunal de Justicia no permiten dudar de que el juez de paz cumple los criterios relativos a su origen legal, a su permanencia y a su aplicación de normas jurídicas.

52 En el caso de autos, por lo que respecta al nombramiento de los jueces de paz, procede señalar que, según la normativa nacional aplicable, concretamente el artículo 4 de la Ley n.º 374/1991, los jueces de paz son nombrados mediante decreto del presidente de la República Italiana, previa deliberación del CSM a propuesta del consejo judicial territorialmente competente, integrado por cinco representantes designados, de común acuerdo, por los consejos del colegio de abogados y los fiscales de la circunscripción del tribunal de apelación.

53 Por lo que se refiere a la duración de las funciones de los jueces de paz, es preciso señalar que de los autos remitidos al Tribunal de Justicia se desprende que estos jueces tienen un mandato de cuatro años de duración, renovable a su término por el mismo período. Además, los jueces de paz permanecen en funciones, en principio, hasta la expiración de su mandato de cuatro años, siempre que este último no sea renovado.

54 Por lo que respecta a la separación de los jueces de paz, de tales autos se desprende que los supuestos de su separación y los procedimientos específicos correspondientes están determinados a escala nacional en disposiciones legales expresas.

55 Además, resulta que 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.

2. *Sobre el tema del carácter obligatorio de la jurisdicción del órgano jurisdiccional remitente.*

59 [...] queda acreditado que el litigio principal no es una acción en materia de Derecho del trabajo, sino una acción indemnizatoria dirigida contra el Estado. Además, la República Italiana y la Comisión no cuestionan la competencia de los jueces de paz para conocer de tales acciones.

3. *Sobre la necesidad de la petición de decisión prejudicial y a la pertinencia de las cuestiones planteadas*

67 De ello se deduce que las cuestiones prejudiciales relativas al Derecho de la Unión gozan de una presunción de pertinencia. El Tribunal de Justicia solo puede abstenerse de pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional cuando resulte evidente que la interpretación de una norma de la Unión que se ha solicitado carece de relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema sea de naturaleza hipotética o cuando el Tribunal de Justicia no disponga de los elementos de hecho o de Derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones planteadas [...].

4. *Sobre la aplicación de la Directiva 2003/88*

113 [...] un juez de paz que, en el marco de sus funciones, realiza prestaciones reales y efectivas, que no son meramente marginales ni accesorias, y por las que percibe indemnizaciones de carácter retributivo, puede estar comprendido en el

concepto de «trabajador», a efectos de dichas disposiciones, extremo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente.

5. Sobre el concepto de «trabajador con contrato de duración determinada» en el sentido del Acuerdo Marco

118 En este contexto, 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 [...].

139 [...] la diferencia de trato invocada por la demandante en el litigio principal reside en el hecho de que los jueces de carrera tienen derecho a 30 días de vacaciones anuales retribuidas, mientras que los jueces de paz no disponen de tal derecho.

140 [...] el derecho a vacaciones anuales retribuidas reconocido a los trabajadores está indiscutiblemente comprendido en el concepto de «condiciones de trabajo», a efectos de la cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo Marco.

141 [...] el principio de no discriminación, del que la cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo Marco constituye una expresión concreta, exige que no se traten de manera diferente situaciones comparables y que no se traten de manera idéntica situaciones diferentes, a no ser que dicho trato esté objetivamente justificado (sentencia de 5 de junio de 2018, Montero Mateos, C-677/16, EU:C:2018:393, apartado 49 y jurisprudencia citada).

145 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) [...].

6. Diferencias de trato entre jueces de carrera y jueces de paz (temporales): sobre el principio de discriminación y el concepto de razones objetivas y su proporcionalidad

152 La referencia a la mera naturaleza temporal del trabajo no es conforme a estos requisitos y, por lo tanto, no constituye una «razón objetiva», a efectos de la cláusula 4, apartados 1 o 4, del Acuerdo Marco [...].

160 Cabe considerar, pues, que los objetivos alegados por el Gobierno italiano, consistentes en reflejar las diferencias en el ejercicio profesional entre un juez de paz y un juez de carrera, pueden constituir una «razón objetiva», en el sentido de la cláusula 4, apartados 1 o 4, del Acuerdo Marco, en la medida en que respondan a una necesidad auténtica, permitan alcanzar el objetivo perseguido y resulten indispensables al efecto (véase, en este sentido, la sentencia de 20 de septiembre de 2018, Motter, C-466/17, EU:C:2018:758, apartado 47).

161 En estas circunstancias, si bien 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, no es menos cierto que tales diferencias y, en particular, 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 parecen indicar una especial naturaleza de las funciones cuya responsabilidad deben asumir estos últimos y un distinto nivel de las cualificaciones requeridas para llevar a cabo tales funciones

[...].

162 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.

IX. Comentario

La sentencia que comentamos resuelve tres bloques de cuestiones:

(a) *Una problemática* suscitada en el interior del procedimiento prejudicial, de carácter procesal, está enmarcada en la admisibilidad de la petición prejudicial. Se cuestiona si el órgano remitente de la cuestión – el juez de Paz de Bolonia- tiene competencia para plantear cuestiones prejudiciales. A esta cuestión la sentencia dedica los párrafos 35 a 75. Obliga a hacer un primer análisis detallado sobre el régimen jurídico de los jueces de paz. Concluye que el requisito de independencia, tanto en su vertiente interna (no sujeción a vínculo jerárquico o de subordinación, y de inamovilidad) como externa (imparcialidad) se cumple en el caso. Finalmente, se plantea el tema del carácter obligatorio de la jurisdicción del órgano jurisdiccional remitente. La República Italiana y la Comisión expresaron sus dudas en cuanto a la competencia del juez remitente para conocer de esta clase de reclamación al sostener que la pretensión en el litigio principal es en materia de Derecho del trabajo que versa sobre si los jueces de paz son trabajadores. Sin embargo, el TJUE rechaza estas dudas al señalar de manera muy sutil que “el litigio principal no es una acción en materia de Derecho del trabajo, sino una acción indemnizatoria dirigida contra el Estado”.

(b) *La problemática externa*, al ser propia del litigio principal, está ceñida al fondo del asunto. Reafirmado el presupuesto de que un Juez de Paz está comprendido en el concepto de «órgano jurisdiccional de uno de los Estados miembros», a efectos del 267 TFUE.; la segunda cuestión prejudicial como se indica en la sentencia “comprende tres aspectos distintos destinados a apreciar un eventual derecho de los jueces de paz a disfrutar de vacaciones retribuidas sobre la base del Derecho de la Unión”: (1) La interpretación del concepto de «trabajador» en el sentido de la Directiva 2003/88, con el fin de determinar si un juez de paz puede estar comprendido en este concepto, en la medida en que el artículo 7, apartado 1, de dicha Directiva dispone que los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que todos los trabajadores dispongan de un período de al menos cuatro semanas de vacaciones anuales retribuidas. La decisión a esta cuestión era previsible. Aplica el criterio general de interpretación amplia o extensiva del ámbito subjetivo de la Directiva sobre el tiempo de trabajo que considera aplicable a todos los sectores de actividad, privados y públicos (art.1.3). Su perímetro de aplicación también incluye otras actividades específicas de la función pública – fuerzas armadas, la policía y los servicios de protección civil– siempre que se lleven a cabo en circunstancias normales^[5]. El factor decisivo es la naturaleza de las actividades de los trabajadores al desempeñar «actividades de la función pública» destinadas a garantizar el orden y la seguridad públicos^[6], más que la mera existencia de un empleador del sector público o una intervención pública en la financiación o la organización del servicio pertinente. Aunque el Tribunal todavía no se ha pronunciado sobre este punto, parecería injustificado, en el caso de los acontecimientos excepcionales como serían catástrofes naturales o tecnológicas, los atentados, accidentes graves u otros eventos de la misma índole, cuya gravedad y magnitud requieran la adopción de medidas indispensables para la protección de la vida, de la salud así como de la seguridad colectiva, eximir de forma temporal únicamente a los trabajadores del sector público y seguir exigiendo el estricto cumplimiento de las disposiciones de la Directiva a los trabajadores del sector privado, por ejemplo, los trabajadores de hospitales privados^[7]. Las excepciones fueron adoptadas solamente con el fin de garantizar el buen funcionamiento de los servicios indispensables para la protección de la seguridad, de la salud, así como del orden público en caso de circunstancias de gravedad e importancia excepcionales^[8]. En fin, según jurisprudencia reiterada, el concepto de «trabajador», en el sentido del art.45 del TFUE, posee un alcance autónomo y no debe interpretarse de forma restrictiva. (2) Se refiere al concepto de «trabajador con

contrato de duración determinada» en el sentido del Acuerdo Marco dejando claro 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^[9]. (3) Por último, anudándolo al derecho a vacaciones en comparación a los jueces de carrera (los *togato*) a efectos de la aplicación del principio de no discriminación enunciado en la cláusula 4 de dicho Acuerdo Marco, quienes disfrutaban de un total de 30 días de vacaciones anuales retribuidas adicionales. Siendo su respuesta también positiva.

(c) El TJUE “*nada y guarda la ropa*”. Ahora bien, allanada la cuestión principal – se deja claro que se opone a la normativa de la Unión europea, por ser contraria al principio de discriminación, una normativa que no reconoce sin razón objetiva el derecho a vacaciones a un trabajador en los términos de las disposiciones indicadas en comparación con los magistrados de carrera - el TJUE “*nada y guarda la ropa*”, esto es formula cautelas y contra-cautelas a modo de excepciones. Esto es, es consciente del terreno que pisa: la configuración de quienes prestan un servicio como empleados públicos pero que a la vez son titulares de un poder del Estado. Para anticiparse a eventuales litigios sobre el estatuto judicial que incidan en otras condiciones de trabajo más complejas (por ejemplo, el sistema de ingreso o la estabilidad en el cargo desde un punto de vista laboral (sin perjuicio del respeto a la *inamovilidad relativa*). Por eso insiste en la competencia del juez nacional para comprobar si se está o no ante un trabajador en función de la actividad real y efectivamente desarrollada. Y también cuando deja claro que hay razones objetivas (cualificación y funciones) que justifican el trato diferenciado entre jueces de paz y jueces de carrera.

X. Apunte final

La regulación del juez de paz en Italia poco o nada tiene que ver con la prevista en España para el juez de paz^[10]. Sin embargo, guarda cierto paralelismo, salvando algunas diferencias^[11], con la realidad jurídica española sobre el régimen jurídico de las condiciones de acceso y desempeño de la justicia mal denominada interina – jueces sustitutos y magistrados suplentes- , frente al régimen jurídico establecido para la carrera judicial –jueces y magistrados/as titulares-. Basta acudir a los repertorios jurisprudenciales digitales para advertir la relativamente importante litigiosidad de la que conociendo la Sala Tercera del Tribunal Supremo, competente conforme a lo previsto en el artículo 638 LOPJ^[12], cuando se refiere a actos del Consejo General del Poder Judicial sobre nombramiento, llamamiento y ceses, o también cuando se refiere a materias retributivas en las que la Administración demandada es el Ministerio de Justicia. Más allá de la sencillez de la decisión prejudicial: un juez de paz es trabajador a efectos de las disposiciones de la Unión Europea ya mencionadas para devengar derecho a vacaciones; el mensaje y esfuerzo argumentativo conceptual de la sentencia tiene un horizonte más amplio. Marca, sin duda, ciertas “líneas rojas” en orden a la posible confusión o equiparación entre jueces de carrera y jueces de paz (temporales) acudiendo al concepto de razones objetivas que justifican la diferenciación del trato. La sentencia trata con sumo cuidado el establecimiento del sistema de acceso a la magistratura y las condiciones de trabajo de los jueces que no integran la carrera judicial por ser jueces contratados o nombrados temporalmente. Al respecto la doctrina TJUE es rotunda: 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^[13], pero siempre que lo establezcan debe efectuarse de manera transparente. Y finalmente culmina sus prevenciones en materia de estatuto judicial justificando “*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*”. Pronóstico: está anticipando criterios a seguir ante potenciales controversias que

puedan tener como objeto algunos aspectos del sistema de recluta judicial en los Estados de la Unión europea y en particular en España^[14].

Referencias:

1. ^ *El artículo 24 del Decreto Legislativo n.º 116, de 13 de julio de 2017, establece ya el pago del período de vacaciones para los jueces de paz, no es aplicable a la demandante en el litigio principal por razón de la fecha de su entrada en funciones.*
2. ^ *Emblemática es la sentencia TJUE (Gran Sala) ECLI:EU:C:2018:117 Associação Sindical dos Juízes Portugueses contra Tribunal de Contas, sobre reducción de las retribuciones en la función pública nacional en el contexto de medidas de austeridad presupuestaria, en la que realiza una auténtica declaración de principios al señalar que “al igual que la inamovilidad de los miembros del órgano en cuestión (véase, en particular, la sentencia de 19 de septiembre de 2006, Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, apartado 51), el hecho de que éstos perciban un nivel de retribuciones en consonancia con la importancia de las funciones que ejercen constituye una garantía inherente a la independencia judicial” (45).*
3. ^ *La sentencia del TJUE (Gran Sala) de 24 de junio de 2019 ECLI:EU:C:2019:531 recaída en el recurso por incumplimiento con arreglo al art. 258 TFUE interpuesto por la Comisión Europea contra la República de Polonia que declara que ésta ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, al prever, por un lado, la aplicación de la medida de reducción de la edad de jubilación de los jueces del Sąd Najwyższy (Tribunal Supremo) a los jueces de ese Tribunal en ejercicio nombrados con anterioridad al 3 de abril de 2018 y al atribuir, por otro lado, al Presidente de la República la facultad discrecional para prorrogar la función jurisdiccional en activo de los jueces de dicho Tribunal una vez alcanzada la nueva edad de jubilación.*
4. ^ ECLI:EU:C:2020:33.
5. ^ MARTÍNEZ MOYA, Juan. *Las Vacaciones*, Capítulo 34, en la obra colectiva *Derecho Social de la Unión Europea. Aplicación por el Tribunal de justicia*. 2ª edición revisada y puesta al día, 22 de marzo 2019. Francis Lefebvre. Dir. Casas Baamonde, M.E y Gil Alburquerque, R. Coordinadores: García-Perrote Escartín, Ig.; Gómez García-Bernal, A. y Sempere Navarro, A. V.
6. ^ TJUE 3-10-00, C-303/98)
7. ^ [7] MARTÍNEZ MOYA, Juan. *Las Vacaciones*, op. cit, con remisión a la *Comunicación interpretativa sobre la Directiva 2003/88/CE*.
8. ^ TJUE 5-10-04, Pfeiffer y otros, C-397/01 a C-403/01; TJUE auto 7-4-01, May C-519/09, apartado 19
9. ^ TJUE 26-3-15, Fenoll, C-316/13, EU:C:2015:200, apartado 25, y de 20 de noviembre de 2018, Sindicatul Familia Constanța y otros, C-147/17, EU:C:2018:926, apartado 41 y jurisprudencia citada.
10. ^ *La justicia de paz se encuentra regulada en España en la Ley Orgánica del Poder Judicial, en desarrollo de los artículos 99 a 103 de dicho texto legal, que contenga las disposiciones de carácter secundario y auxiliar relativas a los requisitos de capacidad e incompatibilidad de los Jueces de Paz, al procedimiento para su nombramiento y a los derechos, deberes y*

responsabilidades que les afectan– Capítulo VI, Título IV. Libro I artículos 99 a 103 – y en el Reglamento 3/1995 Poder Judicial (BOE-A-1995-17001) en virtud de Acuerdo de 7 de junio de 1995, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial. El juez de paz en España es lego y no está incluido en la carrea judicial. Existen e todos los municipios en los que no hay un Juzgado de Primera Instancia e Instrucción. Su competencia en materia civil y penal es muy reducida.

11. *^ Por poner algunos rasgos diferenciadores: En Italia, la temporalidad del cargo “honorario” de juez de paz, inicialmente, es mayor, cuatro años; en España es anual pero prorrogable; los jueces de paz italianos resuelven asuntos de menor cuantía y complejidad y su retribución es por acto o vista realizado y resolución dictada y no pueden ocupar plazas en órganos colegiados; sin embargo, los jueces sustitutos españoles perciben retribuciones asimilables a los jueces de carrera y pueden también, como magistrados suplentes, integrar órganos colegiados.*
12. *^ Artículo 638.2 LOPJ: “2. Los acuerdos del Pleno y de la Comisión Permanente pondrán fin a la vía administrativa y serán recurribles ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. El conocimiento de estos asuntos corresponderá a una sección integrada por el Presidente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que la presidirá, y por los demás Presidentes de sección de dicha Sala”.*
13. *^ TJUE 20-9-18, Motter, C-466/17, EU:C:2018:758, apartado 44.*
14. *^ TJUE 20-9-18, Motter, C-466/17, EU:C:2018:758, EU:C:2018:758, apartado 46.*