Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADA GENERAL
SRA. JULIANE KOKOTT
presentadas el 23 de enero de 2020 [1]

Asunto C-658/18

UX
contra
Governo della Repubblica italiana

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Giudice di pace di Bologna (Juez de Paz de Bolonia, Italia)]

«Petición de decisión prejudicial — Admisibilidad — Independencia externa e interna de los órganos jurisdiccionales — Política social — Directiva 2003/88/CE — Tiempo de trabajo — Artículo 7 — Vacaciones anuales retribuidas — Jueces de paz — Directiva 1999/70/CE — Acuerdo Marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el Trabajo de Duración Determinada — Cláusula 4 — Principio de no discriminación — Responsabilidad de los Estados miembros por infracciones del Derecho de la Unión»

I. Introducción

1. ¿Son los jueces de paz italianos trabajadores y, por tanto, tienen derecho a vacaciones retribuidas?

2. Esta es la pregunta que debe dilucidarse en el presente asunto. En opinión de Italia y de sus tribunales superiores, los jueces de paz ocupan un cargo honorario por el que cobran gastos de representación. La juez de paz demandante en el litigio principal, que en el año anterior al período de vacaciones controvertido completó aproximadamente mil ochocientos procedimientos y celebró vistas dos días a la semana, considera, en cambio, que es una trabajadora y solicita vacaciones retribuidas. Reclama en un procedimiento monitorio ante otro juez de paz la compensación por vacaciones denegada.

3. La petición de decisión prejudicial que tiene su origen en dicho litigio suscita cuestiones relativas, en particular, a la Directiva sobre ordenación del tiempo de trabajo [2] y al Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada. [3] Sin embargo, incluso la admisibilidad de la petición es controvertida, ya que Italia y la Comisión reprochan al órgano jurisdiccional nacional que hay un conflicto de intereses.

1 Lengua original: alemán.

2 Directiva 2003/88/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de noviembre de 2003, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo (DO 2003, L 299, p. 9).

3 Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo Marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el Trabajo de Duración Determinada (DO 1999, L 175, p. 43).

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

1. Directiva sobre ordenación del tiempo de trabajo

4. El artículo 1 de la Directiva sobre ordenación del tiempo de trabajo define su objeto y ámbito de aplicación:

«1. La presente Directiva establece las disposiciones mínimas de seguridad y salud en materia de ordenación del tiempo de trabajo.

2. La presente Directiva se aplicará:

a) a los períodos mínimos de descanso diario, de descanso semanal y de vacaciones anuales, así como a las pausas y a la duración máxima de trabajo semanal, […]

[…]

3. La presente Directiva se aplicará a todos los sectores de actividad, privados y públicos, en el sentido del artículo 2 de la Directiva 89/391/CEE, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 14, 17, 18 y 19 de la presente Directiva.

[…]

[…]»

5. El artículo 7 de la Directiva sobre ordenación del tiempo de trabajo regula la duración mínima de las vacaciones anuales:

«1. 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, de conformidad con las condiciones de obtención y concesión establecidas en las legislaciones y/o prácticas nacionales.

[…]»

2. Directiva 89/391/CEE

6. El artículo 2 de la Directiva 89/391/CEE del Consejo, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo,[4] define los sectores de actividades comprendidos por la Directiva:

«1. La presente Directiva se aplicará a todos los sectores de actividades, públicas o privadas (actividades industriales, agrícolas, comerciales, administrativas, de servicios, educativas, culturales, de ocio, etc.).

4 DO 1989, L 183, p. 1. Las modificaciones posteriores de esta Directiva no son relevantes para el presente procedimiento.

2. La presente Directiva no será de aplicación cuando se opongan a ello de manera concluyente las particularidades inherentes a determinadas actividades específicas de la función pública, por ejemplo, en las fuerzas armadas o la policía, o a determinadas actividades específicas en los servicios de protección civil.

En este caso, será preciso velar para que la seguridad y la salud de los trabajadores queden aseguradas en la medida de lo posible, habida cuenta [de] los objetivos de la presente Directiva.»

3. Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada

7. El Acuerdo Marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el Trabajo de Duración Determinada pasó a ser vinculante en virtud de la Directiva 1999/70.

8. La cláusula 2 del Acuerdo Marco regula su ámbito de aplicación:

«1. El presente Acuerdo se aplica a los trabajadores con un trabajo de duración determinada cuyo contrato o relación laboral esté definido por la legislación, los convenios colectivos o las prácticas vigentes en cada Estado miembro.

[…]»

9. La cláusula 3 del Acuerdo Marco define diferentes conceptos:

«A efectos del presente Acuerdo, se entenderá por:

1. "trabajador con contrato de duración determinada": el trabajador con un contrato de trabajo o una relación laboral concertados directamente entre un empresario y un trabajador, en los que el final del contrato de trabajo o de la relación laboral viene determinado por condiciones objetivas tales como una fecha concreta, la realización de una obra o servicio determinado o la producción de un hecho o acontecimiento determinado;

2. "trabajador con contrato de duración indefinida comparable": un trabajador con un contrato o relación laboral de duración [indefinida], en el mismo centro de trabajo, que realice un trabajo u ocupación idéntico o similar, teniendo en cuenta su cualificación y las tareas que desempeña.

[…]»

10. La cláusula 4 del Acuerdo Marco establece el principio de no discriminación de los trabajadores con contrato de duración determinada:

«1. Por lo que respecta a las condiciones de trabajo, no podrá tratarse 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 tener un contrato de duración determinada, a menos que se justifique un trato diferente por razones objetivas.

2. Cuando resulte adecuado, se aplicara el principio de *pro rata temporis*.

3. Las disposiciones para la aplicación de la presente cláusula las definirán los Estados miembros, previa consulta con los interlocutores sociales, y/o los interlocutores sociales, según la legislación comunitaria y […] la legislación, los convenios colectivos y las prácticas nacionales.

4. Los criterios de antigüedad relativos a determinadas condiciones de trabajo serán los mismos para los trabajadores con contrato de duración determinada que para los trabajadores fijos, salvo que criterios de antigüedad diferentes vengan justificados por razones objetivas.»

B. Derecho italiano

11. El artículo 106 de la Constitución italiana contiene disposiciones básicas sobre el acceso a la función judicial:

«El nombramiento de los jueces tendrá lugar mediante oposición.

La ley de organización del poder judicial podrá admitir el nombramiento, también mediante elección directa, de jueces honorarios para todas las funciones atribuidas a los órganos jurisdiccionales unipersonales.

[…]»

12. El artículo 1 de la legge n. 374 — Istituzione del giudice di pace (Ley n.º 374, relativa a la Institución del Juez de Paz), de 21 de noviembre de 1991, contiene disposiciones básicas sobre el estatuto y las funciones del juez de paz:

«1. Se instituye la figura del juez de paz, el cual ejercerá funciones jurisdiccionales en materia civil y penal y la función de conciliación en materia civil conforme a las normas de la presente Ley.

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

13. A tenor de la petición de decisión prejudicial, la Ley n.º 374 establece un proceso de selección para el acceso a dicha función, que figura en los artículos 4, 4a y 5 y que se desarrolla en tres fases: a) fijación de una clasificación provisional sobre la base de cualificaciones para la admisión al período de prueba; b) superación del período de prueba durante un período de seis meses; c) fijación de la clasificación final y nombramiento como juez de paz a raíz de pruebas de aptitud por parte de los consejos del orden judicial y del Consiglio Superiore della magistratura (Consejo Superior del Poder Judicial, Italia; en lo sucesivo, «CSM»).[5] Italia expone que el nombramiento efectivo lo realiza el Ministro de Justicia.

14. Italia también expone que los jueces de paz son nombrados para un período de cuatro años y que pueden ser nombrados de nuevo para un período adicional de cuatro años como máximo. Esta información se basa probablemente en el artículo 18, apartados 1 y 2, del Decreto Legislativo n.º 116, de 13 de julio de 2017. Al parecer, la normativa anterior permitía una actividad más prolongada.

15. La competencia de la demandante como juez de paz en materia penal se rige por el Decreto Legislativo n. 274/2000 — Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace (Decreto Legislativo n.º 274/2000, relativo a la Competencia en Materia Penal de los Jueces de Paz), de 28 de agosto de 2000, y por el Código Penal. El artículo 4 del Decreto Legislativo n.º 274/2000 establece, entre otras cosas, la competencia material de la juez de paz para determinados delitos tipificados en el Código Penal y para determinados delitos o tentativas de delitos e infracciones especificados en determinadas leyes especiales. Además, la juez de paz también es competente para conocer de ciertos delitos relacionados con la inmigración y para controlar ciertas medidas de Derecho de extranjería.

5 Apartado 85 de la petición de decisión prejudicial.

16. A tenor de la petición de decisión prejudicial, la retribución de los jueces de paz se compone de varios elementos. Reciben una cantidad fija de 258,63 euros por cada mes en que trabajen como jueces de paz. Además, reciben pagos por los días con vista y por la resolución de casos pendientes. Sin embargo, durante las vacaciones judiciales de agosto los jueces de paz no reciben retribución alguna.

17. Este régimen retributivo difiere del aplicado a los jueces de carrera, que perciben un salario mensual y disfrutan de treinta días de vacaciones anuales retribuidas.

18. Si bien los jueces de paz pueden ejercer otras actividades profesionales, ciertas actividades les están prohibidas. Así, en particular, no pueden ejercer como abogados en el distrito judicial en el que ejerzan su cargo.

19. A tenor de la petición de decisión prejudicial, las retribuciones de los jueces de paz italianos están sujetas a los mismos impuestos que las retribuciones de los demás trabajadores. Al parecer no se recaudan cotizaciones a la seguridad social, pero los jueces de paz tampoco se benefician de la cobertura de seguridad social correspondiente. [6]

20. Finalmente, los jueces de paz están sujetos a exigencias disciplinarias similares a las de los jueces de carrera. Su aplicación corresponde al CSM, junto con el Ministro de Justicia.

III. Hechos y petición de decisión prejudicial

21. La demandante en el procedimiento principal (en lo sucesivo, «demandante») desempeña desde el 26 de marzo de 2002 las funciones de juez de paz.

22. Según el órgano jurisdiccional remitente, la demandante, en su calidad de juez penal, dictó 478 sentencias y 1 326 autos de archivo en el período comprendido entre el 1 de julio de 2017 y el 30 de junio de 2018. También celebró dos vistas a la semana, con excepción del período de vacaciones de agosto de 2018.

23. El 8 de octubre de 2018, la demandante presentó ante el Giudice di pace di Bologna (Juez de Paz de Bolonia, Italia) una petición de apertura de procedimiento monitorio por la que solicitaba que se condenase al Gobierno de Italia, sobre la base de una acción de responsabilidad del Estado, a abonarle una retribución por el mes de agosto de 2018. Reclama la cantidad de 4 500 euros, que constituye, según la demandante, el salario de un juez de carrera con una antigüedad de catorce años; subsidiariamente solicita el pago al menos de su retribución neta del mes de julio de 2018, por importe de 3 039,76 euros.

24. La demandante reclama este pago en concepto de indemnización por los daños sufridos por la manifiesta infracción, por el Estado italiano, de la cláusulas 2 y 4, apartados 1, 2 y 4, del Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada, en relación con los artículos 1, apartado 3, y 7 de la Directiva 2003/88 y con el artículo 31, apartado 2, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

6 Véase al respecto el apartado 102 de la petición de decisión prejudicial.

25. El Juez de Paz de Bolonia planteó inicialmente cinco cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia,[7] pero posteriormente renunció a dos de ellas. Por tanto, están pendientes las siguientes tres cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Queda comprendido el juez de paz, en cuanto órgano jurisdiccional remitente, en el concepto de órgano jurisdiccional común europeo competente para plantear una petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 267 TFUE, aun cuando el ordenamiento jurídico interno no le reconoce, habida cuenta de su precariedad laboral, condiciones de trabajo equivalentes a las de los jueces de carrera, pese a que desempeña las mismas funciones jurisdiccionales en el seno del poder judicial nacional, lo que constituye una vulneración de las garantías de independencia y de imparcialidad del órgano jurisdiccional ordinario europeo establecidas por el Tribunal de Justicia en las sentencias de 19 de septiembre de 2006, Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587), apartados 47 a 53; de 27 de febrero de 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), apartados 32 y 41 a 45, y de 25 de julio de 2018, Minister for Justice and Equality (Deficiencias del sistema judicial) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), apartados 50 a 54?

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, ¿queda comprendida la actividad de servicio de la juez de paz demandante en el concepto de "trabajador con contrato de duración determinada", establecido en los artículos 1, apartado 3, y 7 de la Directiva 2003/88, en relación con la cláusula 2 del Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada, recogido en la Directiva 1999/70, y el artículo 31, apartado 2, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, según lo interpreta el Tribunal de Justicia en las sentencias de 1 de marzo de 2012, O'Brien (C-393/10, EU:C:2012:110), y de 29 de noviembre de 2017, King (C-214/16, EU:C:2017:914), y, en caso de que la respuesta sea afirmativa, puede considerarse al juez ordinario o de carrera como trabajador con contrato de duración indefinida equiparable al trabajador con contrato de duración determinada "juez de paz", a efectos de la aplicación de las mismas condiciones de trabajo a las que se refiere la cláusula 4 del Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada, recogido en la Directiva 1999/70?

3) En caso de respuesta afirmativa a las cuestiones primera y segunda, ¿se opone el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en relación con el artículo 267 TFUE, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en materia de responsabilidad del Estado italiano por infracción manifiesta de la normativa de la Unión Europea por parte del órgano jurisdiccional de última instancia emanada de las sentencias de 30 de septiembre de 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513); de 13 de junio de 2006, Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391), y de 24 de noviembre de 2011, Comisión/Italia (C-379/10, no publicada, EU:C:2011:775), al artículo 2, apartados 3 y 3 *bis*, de la legge n. 117 sulla responsabilità civile dei magistrati (Ley n.º 117, sobre la Responsabilidad Civil de los Jueces), de 13 de abril de 1988, que establece la responsabilidad del juez por dolo o culpa grave "en caso de violación manifiesta de la ley y del Derecho de la Unión Europea" y que coloca al órgano jurisdiccional nacional ante la disyuntiva —al margen de que, con independencia de la opción finalmente escogida, exista responsabilidad civil y disciplinaria frente al Estado en los asuntos en los que es parte sustancial la propia Administración Pública, en particular, cuando el juez que conoce del asunto es un juez de paz con contrato de trabajo de duración determinada privado de protección jurídica, económica y de seguridad social efectiva—, como ocurre en el presente asunto, de infringir la normativa interna dejándola inaplicada y aplicando el Derecho de la Unión Europea, según ha sido interpretado por el Tribunal de Justicia, o, por el contrario, de vulnerar el Derecho de la Unión Europea aplicando las normas internas que obstan al reconocimiento de la protección y que contravienen los artículos 1, apartado 3, y 7 de la Directiva 2003/88, las cláusulas

7 DO 2019, C 25, p. 19.

2 y 4 del Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada, recogido en la Directiva 1999/70, y el artículo 31, apartado 2, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea?»

26. La demandante, la República Italiana y la Comisión Europea presentaron observaciones por escrito y, en la vista celebrada el 28 de noviembre de 2019, de forma oral.

IV. Apreciación jurídica

27. Comenzaré examinando la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial, abordando ya la primera cuestión prejudicial. A continuación responderé a las cuestiones prejudiciales segunda y tercera.

A. Admisibilidad

28. Tanto Italia como la Comisión tienen dudas sobre la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial que se solapan con la primera cuestión prejudicial planteada por el juez de paz.

1. Sobre la necesidad de plantear la petición de decisión prejudicial

29. La Comisión aduce, de inicio, que el propio órgano jurisdiccional remitente afirma que no es necesaria la petición de decisión prejudicial. Sin embargo, no tiene en cuenta que la parte de la petición de decisión prejudicial [8] a la que se hace referencia se limita a reproducir las alegaciones de la demandante.

30. La Comisión aduce asimismo que el órgano jurisdiccional remitente no explica con suficiente claridad por qué es necesaria una decisión del Tribunal de Justicia, lo que, a su juicio, constituye una infracción del artículo 94, letra c), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia. A tenor de dicha disposición, la petición de decisión prejudicial contendrá la indicación de las razones que han llevado al órgano jurisdiccional remitente a preguntarse sobre la interpretación de determinadas disposiciones del Derecho de la Unión, así como de la relación que, a su juicio, existe entre dichas disposiciones y la normativa nacional aplicable en el litigio principal. Sostiene que la petición de decisión prejudicial no cumple estos requisitos.

31. Sin embargo, procede contestar a esta afirmación 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, también, 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. [9]

8 Apartado 22 de la petición de decisión prejudicial.

9 Sentencias de 22 de junio de 2010, Melki y Abdeli (C-188/10 y C-189/10, EU:C:2010:363), apartado 27; de 19 de diciembre de 2013, Fish Legal y Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853), apartado 30; de 10 de diciembre de 2018, Wightman y otros (C-621/18, EU:C:2018:999), apartado 27, 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), apartado 98.

32. Aplicando estos criterios, la segunda cuestión prejudicial es pertinente para la resolución del litigio, pues se refiere al núcleo mismo del litigio ante el órgano jurisdiccional nacional. En efecto, para determinar si la demandante puede reclamar una indemnización por daños y perjuicios por la denegación de vacaciones retribuidas es necesario esclarecer si los jueces de paz italianos son trabajadores en el sentido de la Directiva sobre ordenación del tiempo de trabajo.

33. Sin embargo, el artículo 7 de la Directiva sobre ordenación del tiempo de trabajo solo prevé unas vacaciones de al menos cuatro semanas, mientras que agosto de 2018 tuvo un mayor número de días laborables. Además, de la Directiva sobre ordenación del tiempo de trabajo no se desprende que los jueces de paz italianos deban ser retribuidos durante las vacaciones como los jueces de carrera. En consecuencia, es necesario aclarar también si el principio de no discriminación consagrado en el Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada exige que se conceda a los jueces de paz italianos el mismo número de días de vacaciones que a los jueces de carrera italianos y que se les pague el mismo salario durante las vacaciones.

34. El hecho de que, según el CSM y el propio órgano jurisdiccional remitente, los jueces de paz sean, sin duda alguna, trabajadores no hace que la segunda cuestión prejudicial sea irrelevante, al contrario de lo que opina la Comisión, pues, a tenor de la petición de decisión prejudicial, la Corte Suprema di Cassazione (Tribunal Supremo de Casación, Italia) y el Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia), órganos jurisdiccionales competentes en última instancia en la materia, se niegan a reconocer a los jueces de paz la condición de trabajadores o a tratarlos como jueces de carrera.[10] Se trata, además, de un concepto del Derecho de la Unión que debe interpretarse de manera autónoma.[11] Por lo tanto, es necesario aclarar esta cuestión.

35. La primera cuestión prejudicial, relativa a la competencia del órgano jurisdiccional nacional para plantear cuestiones prejudiciales y a las dudas sobre su independencia, es además relevante para continuar con el examen de la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial, ya que está estrechamente vinculada a las objeciones formuladas por Italia y la Comisión contra la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial. Además, el espíritu de cooperación que preside las relaciones entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia exige que, en caso de duda, se responda a las cuestiones sobre la competencia de los órganos jurisdiccionales nacionales para plantear una cuestión prejudicial, siempre que guarden relación con asuntos pendientes.[12]

36. La pertinencia de la tercera cuestión prejudicial para la resolución es la más difícil de evaluar. Con esta cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si la normativa italiana relativa a la responsabilidad personal de los jueces por dolo o culpa grave «en caso de violación manifiesta de la ley y del Derecho de la Unión Europea» es conforme con lo exigido por el Derecho de la Unión.

37. Esta cuestión prejudicial no es directamente pertinente para resolver el asunto principal, ya que este no se refiere a la responsabilidad personal de los jueces. Sin embargo, es relevante indirectamente, ya que el juez remitente la interpreta en el sentido de que responderá personalmente ante el Estado si aplica disposiciones nacionales incompatibles con el Derecho de la Unión, pero también si aplica el Derecho de la Unión y, por ello, deja inaplicadas las disposiciones nacionales. Este dilema podría impedir que el órgano jurisdiccional brindara a la demandante una tutela judicial efectiva. Por tanto, esta cuestión prejudicial también es pertinente para la resolución del asunto.

10 El apartado 14 de la petición de decisión prejudicial se refiere, en particular, a la sentencia del Consiglio di Stato (Consejo de Estado) de 18 de julio de 2017 (n.º 3556) y a las sentencias de la Corte Supremo di Cassazione (Tribunal Supremo de Casación) de 31 de mayo de 2017 (n.º 13721, IT:CASS:2017:13721CIV); de 16 de noviembre de 2017 (n.º 27198, ECLI:IT:CASS:2017:27198CIV) y de 4 de enero de 2018 (n.º 99, ECLI:IT:CASS:2018:99CIV).

11 Sentencias de 14 de octubre de 2010, Union syndicale Solidaires Isère (C-428/09, EU:C:2010:612), apartado 28, y de 20 de noviembre de 2018, Sindicatul Familia Constanța y otros (C-147/17, EU:C:2018:926), apartado 41.

12 Sentencia de 16 de diciembre de 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723), apartados 68 a 70.

2. Acerca de la independencia del órgano jurisdiccional remitente como requisito previo a la competencia para plantear cuestiones prejudiciales

38. En principio, el Tribunal de Justicia ya ha reconocido la facultad de los jueces de paz italianos para plantear peticiones de decisión prejudicial y, por tanto, ya ha reconocido su condición de «órgano jurisdiccional» en el sentido del artículo 267 TFUE.[13] Sin embargo, tanto la Comisión como Italia, así como el propio juez de paz remitente, dudan de la independencia del juez de paz que ha solicitado al Tribunal de Justicia que se pronuncie con carácter prejudicial en el presente procedimiento.

39. Estas dudas no me convencen, pero aun así deben ser examinadas.

40. De inicio hay que señalar que la independencia es uno de los requisitos que el Tribunal de Justicia exige en reiterada jurisprudencia a un «órgano jurisdiccional» en el sentido del artículo 267 TFUE.[14]

41. En particular, la independencia de los órganos judiciales nacionales resulta esencial para el buen funcionamiento del sistema de cooperación judicial. Por este motivo, el Tribunal de Justicia vincula la facultad de plantear una cuestión prejudicial de un órgano con competencia para aplicar el Derecho de la Unión, entre otros, a su independencia.[15]

42. Según la jurisprudencia, la exigencia de independencia del órgano remitente comporta dos aspectos: la independencia objetiva o «externa» y la independencia subjetiva o «interna».

a) Independencia objetiva

43. La independencia objetiva supone que el órgano jurisdiccional ejerce sus funciones con plena autonomía, sin estar sometido a ningún vínculo jerárquico o de subordinación respecto a terceros y sin recibir órdenes ni instrucciones de ningún tipo, cualquiera que sea su procedencia.[16] Así está protegido de injerencias o presiones externas que puedan hacer peligrar la independencia en el enjuiciamiento por sus miembros de los litigios de los que conozca.[17]

44. Con su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente plantea dudas sobre su propia independencia objetiva que están relacionadas con las condiciones de trabajo de los jueces de paz italianos. Concretamente, esto se refiere, en particular, a la retribución de los jueces de paz, incluido el derecho a vacaciones retribuidas, pero también a la limitación de sus actividades a cuatro años, con la posibilidad de una prórroga por otros cuatro años.

13 Véanse, por ejemplo, la sentencia de 2 de diciembre de 2010, Jakubowska (C-225/09, EU:C:2010:729), y los autos de 19 de enero de 2012, Patriciello (C-496/10, no publicado, EU:C:2012:24), y de 21 de marzo de 2013, Mbaye (C-522/11, no publicado, EU:C:2013:190).

14 Sentencias de 14 de junio de 2011, Miles y otros (C-196/09, EU:C:2011:388), apartado 37; de 17 de julio de 2014, Torresi (C-58/13 y C-59/13, EU:C:2014:2088), apartado 17, y de 16 de febrero de 2017, Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126), apartado 27. Otros criterios son el origen legal del organismo, su permanencia, el carácter obligatorio de su jurisdicción, el carácter contradictorio del procedimiento y la aplicación por parte del organismo de normas jurídicas.

15 Sentencia de 27 de febrero de 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), apartado 43.

16 Sentencias de 17 de julio de 2014, Torresi (C-58/13 y C-59/13, EU:C:2014:2088), apartado 22; de 6 de octubre de 2015, Consorci Sanitari del Maresme (C-203/14, EU:C:2015:664), apartado 19, y de 16 de febrero de 2017, Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126), apartado 37.

17 Sentencias de 9 de octubre de 2014, TDC (C-222/13, EU:C:2014:2265), apartado 30; de 6 de octubre de 2015, Consorci Sanitari del Maresme (C-203/14, EU:C:2015:664), apartado 19, y de 16 de febrero de 2017, Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126), apartado 37.

45. En efecto, 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 [18] y sobre la independencia de los tribunales polacos. [19] De la jurisprudencia se desprende también que la independencia así entendida es un requisito previo de la facultad de un órgano para plantear cuestiones prejudiciales conforme al artículo 267 TFUE. [20]

46. No obstante, 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. Por el contrario, a semejanza de lo que sucede con la cuestión de la pertinencia de una petición de decisión prejudicial, 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 [21] que el Tribunal de Justicia también debe asumir.

47. Esta presunción de independencia objetiva de un órgano jurisdiccional remitente puede ser refutada, pero en el presente caso no hay indicios que sugieran que la independencia objetiva del órgano jurisdiccional remitente esté comprometida. Tampoco la tercera cuestión prejudicial conduce a esta conclusión, como se demostrará al responder a dicha cuestión. [22]

48. Por consiguiente, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el Giudice di pace di Bologna (Juez de Paz de Bolonia) es un órgano jurisdiccional en el sentido del artículo 267 TFUE.

b) Independencia subjetiva

49. La independencia subjetiva se asocia al concepto de imparcialidad y se refiere a la equidistancia que debe guardar el órgano de que se trate con respecto a las partes del litigio y a sus intereses respectivos en relación con el objeto de aquel. Este aspecto interno exige el respeto de la objetividad y la inexistencia de cualquier interés en la solución del litigio que no sea el de la estricta aplicación de la norma jurídica. [23]

50. Italia y la Comisión cuestionan esta independencia interna del juez de paz que en el presente procedimiento ha solicitado al Tribunal de Justicia que se pronuncie con carácter prejudicial, pues consideran que, al tratarse del estatuto y de los derechos de los jueces de paz, inevitablemente tendrá un interés personal en la decisión del litigio principal.

51. Ahora bien, el Tribunal de Justicia ya ha respondido a varias peticiones de decisión prejudicial acerca del estatuto de los jueces, sin cuestionar la independencia de los órganos jurisdiccionales remitentes. [24]

18 Sentencia de 27 de febrero de 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), apartados 43 y 45.

19 Sentencia de 24 de junio de 2019, Comisión/Polonia (Independencia del Tribunal Supremo) (C-619/18, EU:C:2019:531), apartados 45, 71, 72, 108 y ss.

20 Sentencia de 27 de febrero de 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), apartado 43.

21 Véanse las sentencias 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 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.

22 Véanse, más adelante, los puntos 113 y siguientes.

23 Sentencias de 9 de octubre de 2014, TDC (C-222/13, EU:C:2014:2265), apartado 31, y de 16 de febrero de 2017, Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126), apartado 38.

24 Sentencias de 13 de junio de 2017, Florescu y otros (C-258/14, EU:C:2017:448), en particular apartados 61 y ss.; de 27 de febrero de 2018, Associação Sindical dos Juízes 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).

52. El presente caso, sin embargo, presenta circunstancias que a primera vista podrían justificar dudas en cuanto a la independencia subjetiva del juez de paz remitente. En efecto, las alegaciones formuladas por Italia y la Comisión sugieren que la demandante y el juez de paz responsable de la petición de decisión prejudicial provocaron abusivamente su competencia sobre el litigio principal.

53. Italia y la Comisión subrayan, de inicio, que a las pretensiones reclamadas subyace un conflicto laboral sobre si los jueces de paz son trabajadores. 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. Por consiguiente, el Tribunal de Justicia declaró la inadmisibilidad de dichas peticiones. [25]

54. Sin embargo, 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. Esta circunstancia diferencia esta petición de decisión prejudicial de las peticiones inadmisibles mencionadas en la nota 25.

55. Italia alega asimismo que la competencia del juez de paz se basa en un fraccionamiento, inadmisible con arreglo al Derecho italiano, de las pretensiones de la demandante contra el Estado italiano. Aduce que, si ejercitase todas sus acciones, rebasaría el límite de la cuantía del litigio previsto para los jueces de paz. Por esa razón debería ejercer su acción ante los tribunales civiles de la jurisdicción general. Considera que los jueces de carrera competentes en dichos tribunales no tendrán ningún interés personal en el estatuto de los jueces de paz.

56. Pues bien, no corresponde al Tribunal de Justicia verificar si la resolución de remisión ha sido adoptada de acuerdo con las normas del Derecho nacional sobre organización y procedimiento judicial, [26] algo que ya ha declarado expresamente en otros asuntos, en particular en relación con la alegación del fraccionamiento de pretensiones. [27] Por el contrario, también en caso de dudas sobre la aplicación del Derecho procesal nacional, el Tribunal de Justicia debe atenerse a la resolución de remisión dictada por un órgano jurisdiccional de un Estado miembro, siempre que no haya sido anulada mediante un recurso previsto, en su caso, por el Derecho nacional. [28]

57. Además, en el caso de una petición de decisión prejudicial, los jueces nacionales que intervienen en dicha petición solo inician el procedimiento ante el Tribunal de Justicia. Es, en cambio, el Tribunal de Justicia quien responde bajo su propia responsabilidad, de modo que el resultado del procedimiento prejudicial no se verá influido por ningún sesgo que pudiera tener el juez remitente.

58. En ese sentido, las posibles dudas sobre la competencia del órgano jurisdiccional remitente y sobre su independencia subjetiva deberían plantearse, en primer lugar, en el marco de los recursos previstos en Derecho nacional.

59. En consecuencia, las dudas de Italia y de la Comisión sobre la competencia del órgano jurisdiccional remitente en el litigio principal no se oponen a la facultad de este para solicitar al Tribunal de Justicia que se pronuncie con carácter prejudicial.

25 Autos de 6 de septiembre de 2018, Di Girolamo (C-472/17, no publicado, EU:C:2018:684), apartado 30, y de 17 de enero de 2019, Rossi y otros (C-626/17, no publicado, EU:C:2019:28), apartado 26, y Cipollone (C-600/17, no publicado, EU:C:2019:29), apartado 26.

26 Sentencias de 14 de enero de 1982, Reina (65/81, EU:C:1982:6), apartado 7; de 11 de abril de 2000, Deliège (C-51/96 y C-191/97, EU:C:2000:199), apartado 29; de 16 de junio de 2015, Gauweiler y otros (C-62/14, EU:C:2015:400), apartado 26, y de 10 de diciembre de 2018, Wightman y otros (C-621/18, EU:C:2018:999), apartado 30.

27 Autos de 6 de septiembre de 2018, Di Girolamo (C-472/17, no publicado, EU:C:2018:684), apartados 24 y 30, y de 17 de enero de 2019, Rossi y otros (C-626/17, no publicado, EU:C:2019:28), apartados 22 y 26.

28 Sentencias de 14 de enero de 1982, Reina (65/81, EU:C:1982:6), apartado 7; de 20 de octubre de 1993, Balocchi (C-10/92, EU:C:1993:846), apartado 16; de 11 de julio de 1996, SFEI y otros (C-39/94, EU:C:1996:285), apartado 24, y de 7 de julio de 2016, Genentech (C-567/14, EU:C:2016:526), apartado 23.

3. Acerca del uso del procedimiento monitorio

60. Italia y la Comisión también aducen otras objeciones relativas a la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial vinculadas al hecho de que el litigio principal está siendo tramitado como procedimiento monitorio y de que la parte contraria, el Estado italiano, aún no ha tenido la oportunidad de presentar sus observaciones en dicho procedimiento.

61. De ahí deduce la Comisión que no se trata de un procedimiento contradictorio, lo que constituye, sin embargo, una característica de los órganos jurisdiccionales facultados para plantear cuestiones prejudiciales en el sentido del artículo 267 TFUE.

62. Por regla general, oír a la parte contraria tiene sentido y, además, viene exigido por el derecho de defensa. No obstante, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que también puede plantearse al Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial en el marco de un procedimiento no contradictorio, [29] en particular en el marco del proceso monitorio italiano, [30] sin que la parte contraria tenga que ser oída previamente. [31] Por el contrario, lo determinante es si el órgano jurisdiccional remitente debe adoptar su resolución en un procedimiento que culmine con una resolución de carácter jurisdiccional. [32] Pues bien, eso se cumple en el presente caso.

B. El derecho a vacaciones de los jueces de paz (segunda cuestión prejudicial)

63. Para determinar si la demandante puede reclamar una indemnización por daños y perjuicios por la denegación de vacaciones retribuidas y la cuantía de tal indemnización es necesario esclarecer si los jueces de paz italianos son trabajadores en el sentido de la Directiva sobre ordenación del tiempo de trabajo. Y dado que el mes de agosto dura más que las cuatro semanas establecidas como duración mínima de las vacaciones en el artículo 7 de la Directiva, también debe examinarse si el principio de no discriminación contenido en el Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada exige que se conceda a los jueces de paz italianos el mismo número de días de vacaciones y la misma retribución durante las vacaciones que a los jueces de carrera italianos.

1. Sobre la Directiva sobre ordenación del tiempo de trabajo

64. Con arreglo al artículo 7, apartado 1, de la Directiva sobre ordenación del tiempo de trabajo, 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.

65. Por lo tanto, debe aclararse si la Directiva sobre ordenación del tiempo de trabajo se aplica a los jueces de paz italianos [véase el epígrafe a)] y si los jueces de paz italianos son trabajadores en el sentido de dicha disposición [véase el epígrafe b)].

a) Acerca del ámbito de aplicación de la Directiva sobre ordenación del tiempo de trabajo

66. El artículo 1, apartado 3, de la Directiva sobre ordenación del tiempo de trabajo define el ámbito de aplicación de esta por remisión al artículo 2 de la Directiva 89/391.

29 Sentencias de 27 de abril de 2006, Standesamt Stadt Niebüll (C-96/04, EU:C:2006:254), apartado 13, y de 25 de junio de 2009, Roda Golf & Beach Resort (C-14/08, EU:C:2009:395), apartado 33.

30 Sentencias 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.

31 Sentencias de 28 de junio de 1978, Simmenthal (70/77, EU:C:1978:139), apartados 10 y 11; de 20 de octubre de 1993, Balocchi (C-10/92, EU:C:1993:846), apartado 14, y de 3 de marzo de 1994, Eurico Italia y otros (C-332/92, C-333/92 y C-335/92, EU:C:1994:79), apartado 11.

32 Sentencia de 16 de diciembre de 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723), apartado 56.

67. A tenor del artículo 2, apartado 1, de la Directiva 89/391, esta se aplica «a todos los sectores de actividades, públicas o privadas.»

68. Si bien la actividad judicial de los jueces de paz italianos no se menciona explícitamente en los ejemplos señalados, también es un sector de actividad pública. Por lo tanto, en principio, está comprendida en el ámbito de aplicación de ambas Directivas.

69. No obstante, como se desprende del artículo 2, apartado 2, párrafo primero, de la Directiva 89/391, esta no es de aplicación cuando se opongan a ello de manera concluyente las particularidades inherentes a determinadas actividades específicas de la función pública, por ejemplo, en las fuerzas armadas o la policía, o a determinadas actividades específicas en los servicios de protección civil.

70. El criterio empleado en el artículo 2, apartado 2, párrafo primero, de la Directiva 89/391 para excluir determinadas actividades del ámbito de aplicación de dicha Directiva e indirectamente del de la Directiva sobre ordenación del tiempo de trabajo no se basa en la pertenencia de los trabajadores a alguno de los sectores de actividades contemplados en dicha disposición, considerados globalmente, sino exclusivamente en la naturaleza específica de ciertos cometidos especiales desempeñados por los trabajadores dentro de dichos sectores, lo cual justifica una excepción a las normas dictadas por la citada Directiva, en razón de la absoluta necesidad de garantizar una protección eficaz de la colectividad. [33]

71. Sin embargo, no se aprecia ninguna razón aparente para excluir a los jueces de paz italianos de un modo genérico del ámbito de aplicación de las dos Directivas. Particularmente el régimen de las vacaciones podría aparentemente aplicarse también a los jueces de paz italianos sin mayores problemas, pues los jueces de carrera italianos sí disfrutan de vacaciones retribuidas.

72. En consecuencia, la Directiva sobre ordenación del tiempo de trabajo es aplicable a los jueces de paz italianos.

b) Acerca del concepto de trabajador en la Directiva sobre ordenación del tiempo de trabajo

73. Por tanto, debe aclararse si los jueces de paz italianos son trabajadores en el sentido del artículo 7 de la Directiva sobre ordenación del tiempo de trabajo.

74. A los efectos de la aplicación de la Directiva sobre ordenación del tiempo de trabajo, 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. [34] Por consiguiente, al contrario de lo que opina el Gobierno italiano, no es determinante que la actividad de los jueces de paz sea considerada un cargo honorario con arreglo a la legislación nacional.

33 Auto de 14 de julio de 2005, Personalrat der Feuerwehr Hamburg (C-52/04, EU:C:2005:467), apartado 51, así como las sentencias de 12 de enero de 2006, Comisión/España (C-132/04, no publicada, EU:C:2006:18), apartado 24, y de 20 de noviembre de 2018, Sindicatul Familia Constanța y otros (C-147/17, EU:C:2018:926), apartado 55.

34 Sentencias de 14 de octubre de 2010, Union syndicale Solidaires Isère (C-428/09, EU:C:2010:612), apartado 28, y de 20 de noviembre de 2018, Sindicatul Familia Constanța y otros (C-147/17, EU:C:2018:926), apartado 41.

75. Por el contrario, el Derecho de la Unión define el concepto de trabajador según criterios objetivos que caracterizan a la relación laboral atendiendo a los derechos y los deberes de las personas interesadas. La característica esencial de la relación laboral radica en la circunstancia de que una 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.[35] Sin embargo, se excluyen aquellas actividades realizadas a tan pequeña escala que tengan un carácter meramente marginal y accesorio.[36]

76. Según la información proporcionada por el órgano jurisdiccional remitente, la demandante ha prestado importantes servicios al sistema judicial italiano. En efecto, en su calidad de juez penal, dictó 478 sentencias y 1 326 autos de archivo en el período comprendido entre el 1 de julio de 2017 y el 30 de junio de 2018. También celebró dos vistas a la semana, con excepción del período de vacaciones de agosto de 2018. Asimismo recibió a cambio una retribución que en julio de 2018 ascendió a unos 3 000 euros netos.

77. El hecho de que esta retribución estuviera integrada por varios elementos no impide, al contrario de lo que aduce Italia, que se aprecie la existencia de una relación laboral, puesto que el Tribunal de Justicia ya se ha pronunciado sobre cómo debe calcularse la retribución de vacaciones en tales casos.[37]

78. El requisito de la retribución tal vez sería calificado de otro modo si la retribución tuviera el carácter de compensación de los gastos de representación o de compensación por la pérdida de ingresos.

79. En este caso, sin embargo, esto queda excluido debido al alcance y a la duración de la actividad de la demandante. Con dos días con vistas a la semana y, si resolvió cerca de 1 800 procedimientos anuales, no hay margen para ninguna otra actividad cuyos ingresos debieran ser compensados. Por lo tanto, la remuneración no puede limitarse a una compensación de los gastos de representación, sino que debe al menos cubrir los gastos de subsistencia y garantizar la independencia objetiva de los jueces de paz.

80. Esta necesidad de una retribución se deduce también de las extensas normas sobre la incompatibilidad del cargo de juez de paz con otras actividades profesionales,[38] pues descartan en la práctica ganarse la vida de cualquier otra forma. En particular, no podrán ejercer, al menos en el distrito judicial en el que ejerzan sus funciones, la profesión de abogado que, a la vista de la necesaria formación en Derecho de los jueces de paz, sería la más lógica.[39]

81. Por lo demás y a tenor de la petición de decisión prejudicial, la retribución de los jueces de paz italianos está sujeta a los mismos impuestos que la retribución de los demás trabajadores. Por otra parte, el hecho de que no se recauden cotizaciones a la seguridad social tiene una importancia secundaria, especialmente si se tiene en cuenta que los jueces de paz al parecer tampoco se benefician de la cobertura de seguridad social correspondiente.[40]

35 Sentencias de 14 de octubre de 2010, Union syndicale Solidaires Isère (C-428/09, EU:C:2010:612), apartado 28, y de 20 de noviembre de 2018, Sindicatul Familia Constanța y otros (C-147/17, EU:C:2018:926), apartado 41.

36 Sentencias de 3 de mayo de 2012, Neidel (C-337/10, EU:C:2012:263), apartado 23, y de 26 de marzo de 2015, Fenoll (C-316/13, EU:C:2015:200), apartado 27.

37 Sentencias de 15 de septiembre de 2011, Williams y otros (C-155/10, EU:C:2011:588), apartados 22 a 29, y de 22 de mayo de 2014, Lock (C-539/12, EU:C:2014:351), apartados 27 a 34.

38 Apartados 87 y 97 de la petición de decisión prejudicial.

39 Apartado 87 de la petición de decisión prejudicial.

40 Véase al respecto el apartado 102 de la petición de decisión prejudicial.

82. Sin embargo, una relación laboral presupone la existencia de una relación de subordinación entre el trabajador y su empleador. Su existencia debe apreciarse en cada caso concreto, en función del conjunto de hechos y circunstancias que caractericen a las relaciones existentes entre las partes. [41]

83. Por su propia naturaleza, los jueces no pueden estar sometidos a instrucciones en sus decisiones judiciales, pues esto sería incompatible con su necesaria independencia objetiva. [42] Sin embargo, esto no excluye que sean considerados trabajadores. [43] No solo están obligados con carácter general por la ley, sino que, a consecuencia de su actividad, también están sujetos a obligaciones especiales e incluso a instrucciones, por ejemplo, con respecto a la celebración de vistas en determinados lugares o en determinadas fechas. En ese sentido, el Tribunal de Justicia considera a los jueces como trabajadores también en lo que se refiere a tratos desfavorables en materia de jubilación y de cuantía de la pensión de jubilación. [44]

84. En particular, los jueces de paz italianos están sujetos a exigencias disciplinarias similares a las de los jueces de carrera. Su aplicación corresponde al CSM, junto con el Ministro de Justicia. [45]

85. En cambio, una relación laboral quedaría excluida si el juez de paz fuera libre para decidir de qué procedimientos se ocupa. En ese caso, de un modo similar a lo que sucede en el caso de los abogados, podrían determinar libremente en gran medida el alcance y la duración de sus actividades. En cambio, sería irrelevante que los jueces de paz pudieran indicar de antemano su intención de hacerse cargo de un número menor de causas durante un período determinado. Mientras con ello la actividad no resulte ser completamente marginal y accesoria en su alcance, seguirá siendo una relación laboral sometida a la dirección de otros. Dado que la petición de decisión prejudicial y las alegaciones de las partes no contienen ninguna orientación al respecto, corresponde al órgano jurisdiccional remitente examinar este extremo.

86. Por todo lo expuesto, el artículo 7 de la Directiva sobre ordenación del tiempo de trabajo debe interpretarse en el sentido de que una 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 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, de que no pueda decidir por sí misma los procedimientos que tramita y de que esté sujeta a las obligaciones disciplinarias de los jueces de carrera.

2. Acerca del Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada

87. No obstante, queda por aclarar si, además del derecho a un mínimo de vacaciones previsto en el artículo 7 de la Directiva sobre ordenación del tiempo de trabajo, los jueces de paz italianos tienen derecho a las mismas vacaciones retribuidas y a la misma retribución durante las vacaciones que los jueces de carrera italianos. Este derecho podría resultar del principio de no discriminación establecido en la cláusula 4 del Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada.

41 Sentencias de 14 de octubre de 2010, Union syndicale Solidaires Isère (C-428/09, EU:C:2010:612), apartado 29; de 26 de marzo de 2015, Fenoll (C-316/13, EU:C:2015:200), apartado 29, y de 20 de noviembre de 2018, Sindicatul Familia Constanța y otros (C-147/17, EU:C:2018:926), apartado 42.

42 Véase la sentencia de 1 de marzo de 2012, O'Brien (C-393/10, EU:C:2012:110), apartado 48, así como el punto 43 de las presentes conclusiones.

43 Véase, en este sentido, la sentencia de 1 de marzo de 2012, O'Brien (C-393/10, EU:C:2012:110), apartado 47.

44 Sentencia de 5 de noviembre de 2019, Comisión/Polonia (Independencia de los tribunales ordinarios) (C-192/18, EU:C:2019:924), apartado 61. Véase también la sentencia de 6 de noviembre de 2012, Comisión/Hungría (C-286/12, EU:C:2012:687).

45 Apartados 90 y ss. de la petición de decisión prejudicial.

a) Los jueces de paz italianos como trabajadores con contrato de duración determinada

88. Antes de nada procede analizar si los jueces de paz italianos también deben ser considerados trabajadores en el sentido del Acuerdo Marco o si, al menos en relación con el Acuerdo Marco, prevalece la opinión de Italia de que se trata de un cargo honorario.

89. A primera vista, parece que Italia podría apoyarse a este respecto en la redacción de la cláusula 2, apartado 1, del Acuerdo Marco. Según dicha disposición, el Acuerdo Marco se aplica a los trabajadores con un trabajo de duración determinada cuyo contrato o relación laboral esté definido por la legislación, los convenios colectivos o las prácticas vigentes *en cada Estado miembro*. Esto podría interpretarse en el sentido de que la calificación italiana de la actividad de un juez de paz como cargo honorario excluye la aplicación del Acuerdo Marco.

90. Sin embargo, el Tribunal de Justicia ha deducido del propio tenor que el ámbito de aplicación del Acuerdo Marco se ha definido con amplitud. [46]

91. En este sentido, la definición a efectos del Acuerdo Marco del concepto de «trabajador con contrato de duración determinada», formulada en la cláusula 3, apartado 1, de dicho Acuerdo, engloba, según jurisprudencia reiterada, a todos los trabajadores, sin establecer diferencias en función del carácter público o privado del empleador para el que trabajan, y ello —sobre todo— independientemente de la calificación de su contrato en el Derecho interno. [47]

92. Para fundamentar esta postura, el Tribunal de Justicia se apoya en particular en la importancia de los principios de igualdad de trato y de no discriminación, que forman parte de los principios generales del Derecho de la Unión. Habida cuenta de ello, a las disposiciones previstas por el Acuerdo Marco a efectos de garantizar que los trabajadores con un contrato de duración determinada disfruten de las mismas ventajas que los trabajadores por tiempo indefinido comparables, salvo que esté justificado un trato diferenciado por razones objetivas, debe reconocérseles un alcance general, dado que constituyen normas de Derecho social comunitario de especial importancia de las que debe disfrutar todo trabajador, al ser disposiciones protectoras mínimas. [48]

93. En efecto, se desvirtuaría gravemente la eficacia del Acuerdo Marco y su aplicación uniforme en los Estados miembros si se reservara a estos la posibilidad de excluir a su arbitrio a determinadas categorías de personas del beneficio de la protección requerida por estos instrumentos de la Unión. [49] Por ese motivo, el Tribunal de Justicia se negó a excluir del ámbito de aplicación del Acuerdo Marco a determinadas categorías de trabajadores, como los trabajadores eventuales [50] o el «personal estatutario». [51]

94. En consecuencia, el Acuerdo Marco se aplica a todos los trabajadores cuyas prestaciones sean retribuidas en el marco de una relación laboral de duración determinada que los vincule a su empleador. [52]

46 Sentencias de 4 de julio de 2006, Adeneler y otros (C-212/04, EU:C:2006:443), apartado 56, y de 9 de julio de 2015, Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450), apartado 30.

47 Sentencias de 4 de julio de 2006, Adeneler y otros (C-212/04, EU:C:2006:443), apartado 56, y de 9 de julio de 2015, Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450), apartado 31.

48 Sentencias de 13 de septiembre de 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509), apartado 27, y de 9 de julio de 2015, Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450), apartado 32.

49 Sentencias de 13 de septiembre de 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509), apartado 29, y de 9 de julio de 2015, Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450), apartado 34.

50 Sentencia de 9 de julio de 2015, Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450), apartado 34.

51 Sentencia de 13 de septiembre de 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509), apartado 29.

52 Sentencias de 13 de septiembre de 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509), apartado 28, y de 9 de julio de 2015, Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450), apartado 33.

95. Como ya se ha expuesto, los jueces de paz italianos mantienen una relación laboral con el Ministerio de Justicia.[53] Su finalización viene determinada por el hecho de que son nombrados por un período de cuatro años y ahora solo pueden ser nombrados de nuevo una sola vez. En cambio, actualmente la demandante lleva trabajando como juez de paz durante más de diecisiete años, también en virtud de nombramientos temporales.

96. Por lo tanto, los jueces de paz italianos son trabajadores en el sentido del Acuerdo Marco, al menos si ejercen su actividad con un alcance similar al de la demandante.

b) Sobre las diferentes condiciones de trabajo de los jueces de paz y de los jueces de carrera

97. Por consiguiente, es necesario examinar si las diferencias en las condiciones de trabajo de los jueces de paz y los jueces de carrera italianos, en particular en lo que respecta a su derecho a vacaciones y a la retribución, son admisibles.

98. Con arreglo a la cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo Marco está prohibido tratar, por lo que respecta a las condiciones de trabajo, a los trabajadores con un contrato de duración determinada de modo menos favorable que a los trabajadores fijos comparables por el mero hecho de tener un contrato de trabajo de duración determinada, a menos que se justifique un trato diferente por razones objetivas.

99. El punto de partida de las reflexiones acerca de la comparabilidad entre trabajadores con contratos de duración determinada y trabajadores fijos que incumbe realizar al órgano jurisdiccional remitente es, según la definición del concepto de «trabajador con contrato de duración indefinida comparable» que se recoge en la cláusula 3, apartado 2, párrafo primero, del Acuerdo Marco, si ambos desempeñan un trabajo u ocupación idéntico o similar. Este extremo debe dilucidarse teniendo en cuenta un conjunto de factores, como la naturaleza del trabajo, las condiciones de formación y las condiciones laborales.[54]

100. A primera vista, los jueces de paz y los jueces de carrera italianos realizan un trabajo similar, es decir, ejercen el cargo de juez. No se ha expuesto que haya diferencias en cuanto a la formación. Sin embargo, es probable que la importancia y la dificultad de los casos tratados sean diferentes. De conformidad con el artículo 106, apartado 2, de la Constitución italiana, los jueces de paz solo pueden ser nombrados jueces de un órgano unipersonal y, por lo tanto, no en tribunales colegiados. Además, los jueces de paz se ocupan en primera instancia de procedimientos de menor importancia, mientras que los jueces de carrera se ocupan en instancias superiores de procedimientos de mayor importancia.

101. Una diferencia importante se aprecia también en el acceso al cargo de juez. Los jueces de carrera italianos son nombrados tras un procedimiento de selección formal, es decir, una oposición entre diferentes candidatos cualificados con pruebas específicas. En cambio, el nombramiento de los jueces de paz no requiere esa oposición, sino que se basa en su titulación, es decir, en sus cualificaciones profesionales. Sin embargo, el Tribunal de Justicia no ha atribuido ninguna importancia a tal diferencia en la selección, al menos en lo que respecta al reconocimiento de la experiencia profesional de los profesores de enseñanza secundaria.[55]

53 Véanse los puntos 73 a 86 de las presentes conclusiones.

54 Sentencias de 8 de septiembre de 2011, Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557), apartado 66, y de 13 de marzo de 2014, Nierodzik (C-38/13, EU:C:2014:152), apartado 31, así como los autos de 18 de marzo de 2011, Montoya Medina (C-273/10, no publicado, EU:C:2011:167), apartado 37, y de 9 de febrero de 2017, Rodrigo Sanz (C-443/16, EU:C:2017:109), apartado 38; en el mismo sentido, ya la sentencia de 31 de mayo de 1995, Royal Copenhagen (C-400/93, EU:C:1995:155), apartado 33.

55 Sentencia de 20 de septiembre de 2018, Motter (C-466/17, EU:C:2018:758), apartados 33 y 34.

102. No obstante, no puede excluirse que el método de selección de los trabajadores pueda justificar diferencias en otras condiciones de trabajo, como la naturaleza de la actividad, la retribución o las oportunidades de ascenso.

103. Por tanto, la decisión del Tribunal de Justicia acerca del reconocimiento de la experiencia profesional de los profesores de enseñanza secundaria confirma mi opinión de que lo decisivo es, en concreto, si los trabajadores con contrato de duración determinada y los trabajadores fijos se encuentran en una situación comparable también y precisamente *en relación con la condición del trabajo que sea objeto del litigio*.[56]

104. En efecto, como siempre cuando se examinan discriminaciones, el carácter comparable de las situaciones debe determinarse y apreciarse, en particular, a la luz del objeto y de la finalidad del acto que establece la distinción de que se trata. Además, deben tenerse en cuenta los principios y objetivos del ámbito al que pertenece el acto en cuestión.[57]

105. Por consiguiente, los criterios para comparar las diversas prestaciones del empleador que, por efecto del contrato de trabajo o por ley, corresponden a los trabajadores con contratos de duración determinada, por una parte, y a los trabajadores fijos, por otra parte, engloban necesariamente también la situación fáctica y jurídica en la que procede reclamar las correspondientes prestaciones al empleador.[58]

106. A la luz de estas consideraciones, en este caso hay una comparabilidad en cuanto a la duración del derecho a vacaciones. Debido a sus actividades similares, los jueces de paz italianos tienen una necesidad comparable a la de los jueces de carrera de recuperarse y de disfrutar de su tiempo libre.

107. Tampoco se aprecia ninguna razón objetiva que a este respecto justifique la discriminación de los jueces de paz italianos frente a los jueces de carrera.

108. En cambio, los dos grupos no son comparables en cuanto a la cuantía de la retribución durante las vacaciones porque la remuneración de sus actividades es diferente. Los jueces de carrera italianos reciben un salario fijo, mientras que la retribución de los jueces de paz se compone de un importe mensual de base y de pagos adicionales por los procedimientos resueltos y por las vistas celebradas. No obstante, si el Tribunal de Justicia apreciara que existe comparabilidad, estas diferencias en la naturaleza de la retribución constituirían al menos una razón objetiva de la diferencia de trato entre los jueces de paz y los jueces de carrera italianos por lo que se refiere a la retribución durante las vacaciones.

109. En consecuencia, no puede utilizarse el salario de un juez de carrera para calcular la retribución durante las vacaciones de los jueces de paz italianos, sino que dicha retribución debe calcularse a partir de la retribución habitual del juez de paz fuera del período de vacaciones.[59]

110. Para el caso de que el Tribunal de Justicia considerase oportuno examinar en el presente procedimiento también la conformidad con la cláusula 4 del Acuerdo Marco de las diferencias en las retribuciones de los jueces de paz y de los jueces de carrera italianos, me gustaría apuntar brevemente que, atendiendo a la información disponible, no considero que los jueces de paz y los jueces de carrera italianos sean comparables en lo que respecta a la retribución.

56 Véanse mis conclusiones presentadas en los asuntos Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2017:1021), punto 44; Grupo Norte Facility (C-574/16, EU:C:2017:1022), punto 49, y Vernaza Ayovi (C-96/17, EU:C:2018:43), punto 71.

57 Sentencias de 16 de diciembre de 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine y otros (C-127/07, EU:C:2008:728), apartado 26; de 11 de julio de 2013, Ziegler/Comisión (C-439/11 P, EU:C:2013:513), apartado 167, y de 26 de julio de 2017, Persidera (C-112/16, EU:C:2017:597), apartado 46.

58 En este sentido, las sentencias de 12 de diciembre de 2013, Carratù (C-361/12, EU:C:2013:830), apartados 44 y 45, y de 5 de junio de 2018, Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2018:393), apartado 59.

59 Véanse las referencias en la nota 37 y la sentencia de 11 de noviembre de 2015, Greenfield (C-219/14, EU:C:2015:745), apartados 54 a 56.

111. A la hora de realizar esta comparación debe atribuirse una relevancia decisiva al acceso al cargo de juez y a la diferente naturaleza de las causas tramitadas. Como el procedimiento de selección formal con exámenes especiales implica una selección de los mejores jueces y esto lleva asociado ciertas perspectivas de carrera profesional, debe partirse de la premisa de que, a pesar de que los requisitos de formación son similares, los jueces de carrera están mejor cualificados que los jueces de paz. Y si es cierto que los jueces de paz se ocupan en primera instancia de procedimientos de menor importancia, mientras que los jueces de carrera trabajan en tribunales superiores y se ocupan de procedimientos de mayor importancia, los dos grupos serían difícilmente comparables en términos de retribución o, al menos, estarían justificadas las diferencias en la retribución.

c) Conclusión parcial

112. Por consiguiente, una juez de paz que ha sido nombrada solo por un período determinado es comparable a los jueces de carrera italianos en lo que respecta a la duración de las vacaciones anuales retribuidas, de modo que, con arreglo a la cláusula 4 del Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada, puede reclamar las mismas vacaciones que los jueces de carrera. La retribución durante las vacaciones debe calcularse a partir de su retribución habitual durante su actividad como juez.

C. Acerca de los riesgos en materia de responsabilidad de los jueces italianos (tercera cuestión prejudicial)

113. Con la tercera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si es conforme con lo exigido por el Derecho de la Unión una normativa nacional que establece la responsabilidad personal de los jueces por dolo o culpa grave «en caso de violación manifiesta de la ley y del Derecho de la Unión Europea». Interpreta dicha regulación en el sentido de que su responsabilidad se desencadena cuando aplica el Derecho nacional infringiendo el Derecho de la Unión, pero también cuando aplica normas de aplicación preferente del Derecho de la Unión dejando inaplicado el Derecho nacional.

114. Desde la perspectiva del Derecho de la Unión debe señalarse al respecto que la amenaza de sanción por la aplicación del Derecho de la Unión al mismo tiempo que se deja de aplicar el Derecho nacional incompatible sería contraria a la primacía del Derecho de la Unión, al principio de cooperación leal del artículo 4 TUE, apartado 3, y al derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 47 de la Carta. Al mismo tiempo habría dudas sobre si un juez puede seguir aplicando con independencia el Derecho de la Unión ante la amenaza de responsabilidad por la aplicación preferente de tal Derecho.

115. En consecuencia, una norma relativa a la responsabilidad personal del juez por dolo o culpa grave «en caso de violación manifiesta de la ley y del Derecho de la Unión Europea» debe interpretarse en el sentido de que la aplicación preferente del Derecho de la Unión no da lugar a la responsabilidad del juez. Esta es, por cierto, la interpretación de las disposiciones pertinentes que Italia defiende ante el Tribunal de Justicia.

116. Si dicha interpretación no resulta posible, la norma en cuestión no podrá ser aplicada. En ningún caso debe pender sobre el juez de que se trate la amenaza de ser sancionado por la correcta aplicación del Derecho de la Unión.

V. Conclusión

117. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que resuelva de la siguiente manera:

«1) El Giudice di pace di Bologna (Juez de paz de Bolonia) es un órgano jurisdiccional en el sentido del artículo 267 TFUE.

2) El artículo 7 de la Directiva 2003/88/CE, de 4 de noviembre de 2003, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo, debe interpretarse en el sentido de que una 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 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, de que no pueda decidir por sí misma los procedimientos que tramita y de que esté sujeta a las obligaciones disciplinarias de los jueces de carrera.

   En cuanto a la duración de las vacaciones anuales retribuidas, una juez de paz que ha sido nombrada solo por un período determinado es comparable a los jueces de carrera italianos. Por consiguiente, con arreglo a la cláusula 4 del Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada, puede reclamar las mismas vacaciones que los jueces de carrera. La retribución durante las vacaciones debe calcularse a partir de su retribución habitual durante su actividad como juez.

3) Por su parte, una norma relativa a la responsabilidad personal del juez por dolo o culpa grave "en caso de violación manifiesta de la ley y del Derecho de la Unión Europea" debe interpretarse a la luz del Derecho de la Unión en el sentido de que la aplicación preferente del Derecho de la Unión no da lugar a la responsabilidad del juez. Si dicha interpretación no resulta posible, la norma en cuestión no podrá ser aplicada.»