Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SRA. ELEANOR SHARPSTON
presentadas el 20 de septiembre de 2012 [1]

Asunto C-363/11

Epitropos tou Elegktikou Synedriou sto Ypourgeio Politismou kai Tourismou
contra
Ypourgeio Politismou kai Tourismou — Ypiresia Dimosionomikou Elenchou
en el que interviene
Konstantinos Antonopoulos

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Elegktiko Synedrio (Grecia)]

«Procedimiento prejudicial — Concepto de «órgano jurisdiccional de uno de los Estados miembros» a efectos del artículo 267 TFUE — Resolución de un Tribunal de Cuentas sobre la autorización previa de un gasto estatal — Política social — Contrato de trabajo de duración determinada — Condiciones de trabajo o empleo — Ausencia del trabajo por liberación sindical»

1. En el marco del procedimiento del que conoce, el Elegktiko Synedrio griego (Tribunal de Cuentas) solicita una respuesta a cuatro cuestiones relativas a la compatibilidad con el Derecho de la Unión de unas normas nacionales en virtud de las cuales, cuando los trabajadores del sector público tienen derecho a ausentarse por liberación sindical, el pago de remuneración o no durante dicho período depende de la calificación de dicha relación laboral, concretamente de si es de duración indefinida o de duración determinada.

2. En su petición de decisión prejudicial, el Elegktiko Synedrio desea que se establezca, asimismo, que, en el marco del procedimiento principal, constituye un «órgano jurisdiccional de uno de los Estados miembros» en el sentido del artículo 267 TFUE, según la interpretación del Tribunal de Justicia. Por consiguiente, procede verificar esta cuestión.

3. Por ello, dividiré estas conclusiones en dos partes: la primera dedicada a la cuestión de la competencia del Elegktiko Synedrio para plantear una petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 267 TFUE; la segunda, a la contestación de las cuestiones prejudiciales.

4. Han presentado observaciones escritas el Sr. Antonopoulos (cuya remuneración durante el período de liberación sindical es objeto del litigio), el Gobierno griego y la Comisión. Dichas partes también presentaron sus observaciones oralmente durante la vista celebrada el 14 de junio de 2012, en la que se les pidió que se centraran en la cuestión de la competencia del Elegktiko Synedrio para plantear la petición prejudicial.

1 — Lengua original: inglés.

Sobre la competencia del Elegktiko Synedrio para plantear una petición prejudicial

Marco jurídico

Derecho de la Unión

5. Con arreglo al primer apartado del artículo 267 TFUE, el Tribunal de Justicia es competente para pronunciarse, con carácter prejudicial, sobre la interpretación del Derecho de la Unión. A tenor del segundo apartado de ese mismo artículo, «cuando se plantee una cuestión de esta naturaleza ante un órgano jurisdiccional de uno de los Estados miembros, dicho órgano podrá pedir al Tribunal que se pronuncie sobre la misma, si estima necesaria una decisión al respecto para poder emitir su fallo».

Derecho griego

6. El Elegktiko Synedrio fue constituido en virtud del Decreto de 27 septiembre de 1833, poco después de que Grecia lograra la independización del Imperio otomano, como un órgano que combina funciones de carácter administrativo y jurisdiccional, siguiendo el modelo de la Cour des Comptes (Tribunal de Cuentas) francesa.

7. La tercera parte, sección I, de la Constitución griega de 1975, en su versión modificada, está dedicada a la organización del Estado. En dicha sección figura el artículo 26, que prevé la división de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. La sección V (que comprende los artículos 87 a 100 A) está dedicada al poder judicial.

8. El artículo 87 dispone, en particular, que la justicia se administrará por tribunales compuestos por jueces de carrera que gozarán de independencia personal y funcional y que, en el ejercicio de sus funciones, estarán sometidos únicamente a la Constitución y a las leyes.

9. El artículo 93 de la Constitución griega dispone, en concreto:

«2. Las vistas de todos los tribunales serán públicas, a menos que el tribunal estime que la publicidad sería perjudicial para las buenas costumbres o que existan razones especiales para proteger la vida privada o familiar de las partes.

3. Toda resolución judicial deberá estar motivada de forma específica y completa y se pronunciará en audiencia pública. [...]»

10. El artículo 98 de la Constitución reza:

«1. La competencia del Elegktiko Synedrio abarca, en particular, las siguientes funciones:

a) fiscalización de los gastos del Estado, entidades locales y otras entidades de Derecho público que estén sometidas a su control en virtud de su normativa específica;

b) comprobación de contratos de elevada cuantía celebrados por el Estado o cualquier otra entidad jurídica asimilada a estos efectos al Estado, según lo previsto por la ley;

c) control de la contabilidad llevada por los funcionarios contables, las entidades locales y otras entidades jurídicas sometidas al control mencionado en la letra a);

d) emisión de dictámenes sobre proyectos de ley relativos a pensiones o al cómputo de la antigüedad para la obtención del derecho a una pensión, con arreglo al artículo 73, apartado 2, así como sobre cualquier otra materia prevista por ley;

e) redacción de un informe sobre las cuentas del ejercicio anterior y el balance anual del Estado para su presentación ante el Parlamento, con arreglo al artículo 79, apartado 7;

f) resolución de litigios en materia de asignación de pensiones y control de la contabilidad mencionado en la letra c);

g) resolución de asuntos en materia de responsabilidad de los funcionarios públicos civiles o militares del Estado, así como de los funcionarios de entidades locales u otras entidades de Derecho público, por todos los daños causados de forma dolosa o culposa al Estado, a dichas entidades locales u otras entidades de Derecho público.

2. Las funciones del Elegktiko Synedrio se reglamentarán y ejercerán de conformidad con la ley.

No será aplicable lo dispuesto en el artículo 93, apartados 2 y 3, a los supuestos de las letras a) a d) del apartado anterior.

3. Las decisiones del Elegktiko Synedrio sobre los asuntos mencionados en el primer apartado no estarán sujetas al control del Simvoulio tis Epikratias [Consejo de Estado].»

11. El Estatuto del Elegktiko Synedrio se adoptó mediante el Decreto presidencial 774/1980 (en lo sucesivo, «Decreto presidencial»).

12. Con arreglo al artículo 3 de dicho Decreto, el Elegktiko Synedrio está compuesto por un presidente, varios vicepresidentes y varios jueces, estos últimos de dos clases. [2]

13. El artículo 4 dispone que, en el desempeño de sus funciones, el Elegktiko Synedrio será asistido por personal judicial. En su página web [3] se señala además que: «Las oficinas del Elegktiko Synedrio, que están presididas por comisarios (es decir, empleados judiciales con titulación universitaria, con más de quince años de experiencia y que han alcanzado el rango de jefe de división), están ubicadas en los ministerios, prefecturas y municipios mayores y son competentes para llevar a cabo controles *a priori* y *a posteriori*. […]»

14. El artículo 7 está dedicado a la composición de las formaciones del Elegktiko Synedrio. Con arreglo al artículo 7, apartado 1, dicho órgano puede desempeñar sus funciones actuando en pleno, en secciones, o en «klimakia» (que, según parece, son salas *sui generis* con funciones tanto de carácter jurisdiccional como administrativo). Con arreglo al artículo 7, apartado 3, cada sección está presidida por un vicepresidente (o por el presidente) y se compone de un mínimo de cuatro jueces: dos de la primera clase («symvouloi») y dos de la segunda clase («paredroi»), éstos sólo desempeñan funciones consultivas y carecen de voz en la decisión final.

15. El artículo 17 del Decreto presidencial se refiere a la competencia del Elegktiko Synedrio para comprobar que los gastos públicos se autorizan correctamente y que cumplen con todos los requisitos legales pertinentes (artículo 17, apartado 1). En el desempeño de esta función puede examinar cualquier cuestión de carácter incidental que se plantee, sin perjuicio de las disposiciones sobre *res judicata* (artículo 17, apartado 3), aunque no tiene competencia para controlar la oportunidad de los actos administrativos (artículo 17, apartado 5).

2 — El Gobierno griego confirmó en la vista que estos jueces son jueces de carrera en el sentido del artículo 87 de la Constitución.

3 — http://www.elsyn.gr/elsyn/files/Greece0012.pdf

16. El artículo 19, apartado 1, del Decreto presidencial prevé que el control *a priori* de las órdenes de pago para los gastos de los ministerios debe efectuarse por jueces de la segunda clase o, en su caso, comisarios del Elegktiko Synedrio destinados en la oficina principal situada en el ministerio en cuestión.

17. Con arreglo al artículo 21, apartado 1, del Decreto presidencial, el juez de la segunda clase o el comisario competente debe denegar la autorización de aquellos gastos que no cumplan los requisitos establecidos en el artículo 17, apartado 1. Si dichos gastos se vuelven a presentar para su aprobación y considera que siguen sin cumplir con los requisitos, debe remitir el asunto a la sección competente del Elegktiko Synedrio, que adoptará una decisión final.

18. La petición de decisión prejudicial señala que, de conformidad con el artículo 141 del Decreto presidencial 1225/1981 (y no obstante lo previsto en el artículo 98, apartado 2, segunda frase, de la Constitución), dicha decisión debe ser motivada. En la vista se explicó que, sin embargo, no se exige que el procedimiento sea público, y que durante su sustanciación no se produce ningún intercambio de escritos procesales.

19. La petición de decisión prejudicial indica asimismo que el procedimiento ante el Elegktiko Synedrio en casos como el presente implica no sólo al comisario y a la autoridad cuyo gasto no se ha autorizado –para los que la resolución del Elegktiko Synedrio tiene carácter vinculante– sino también al tercero que alega ser el beneficiario de este gasto. La autoridad de que se trata representa los intereses de dicho tercero pero, en caso de una decisión desfavorable de la sección en cuestión, el tercero puede, esgrimiendo ciertos motivos, solicitar que la sección revoque su decisión. Salvo estos supuestos excepcionales, la decisión es definitiva y no admite recurso.

20. No obstante, en la vista, el letrado del Sr. Antonopoulos y el agente del Gobierno griego coincidieron en afirmar que en realidad el tercero no interviene como parte en el procedimiento ante el Elegktiko Synedrio, ya que éste tiene por único objeto una controversia sobre la legalidad del gasto previsto y su tramitación entre el comisario y la autoridad que pretende efectuar el gasto.

21. El Elegktiko Synedrio explicó también –y hubo consenso sobre ello en la vista– que su decisión no tiene fuerza de cosa juzgada en el supuesto de que un particular incoe un procedimiento ante los tribunales contencioso-administrativos para demandar que la autoridad administrativa abone un importe cuyo pago no se ha autorizado. En estos casos, el artículo 17 de la Ley 2145/1933 exige que el particular presente la decisión de la sección pertinente (o un certificado que acredite que la decisión de denegación de la autorización no ha sido objeto de impugnación o que dicha impugnación está pendiente de resolución), y dicha decisión deberá tomarse en consideración por el tribunal que conozca del litigio al dictar su propia resolución.

Procedimiento principal ante el Elegktiko Synedrio

22. El procedimiento ante el Elegktiko Synedrio tiene por objeto una orden de pago emitida por la dirección de control del Ministerio de Cultura y Turismo griego (en lo sucesivo, «Ministerio») para el abono del importe correspondiente a la remuneración del Sr. Antonopoulos por un período de liberación sindical. Es un hecho acreditado que dicho procedimiento está incluido en el ámbito del artículo 98, apartado 1, letra a), de la Constitución griega y del artículo 17 del Decreto presidencial. No obstante, el Elegktiko Synedrio afirma en su petición de decisión prejudicial que, con arreglo al Derecho nacional, se considera que únicamente las funciones mencionadas en el artículo 98, apartado 1, letras f) y g), de la Constitución tienen carácter estrictamente jurisdiccional. [4]

4 — En la vista, el Gobierno griego señaló que el Symvoulio tis Epikrateias había confirmado este hecho recientemente en la sentencia 22/2009.

23. La orden de pago de que se trata se presentó al Comisario del Elegktiko Synedrio en el Ministerio (en lo sucesivo, «Comisario»), para un control *a priori*. El Comisario denegó la autorización pertinente sobre la base de que, con arreglo al Derecho nacional, el régimen laboral del Sr. Antonopoulos como empleado público con contrato de duración determinada que no ocupa una plaza de plantilla no le daba derecho a una remuneración por el período de liberación sindical. [5]

24. Al referirse la orden de que se trata a un pago cuya autorización ya había denegado anteriormente, el Comisario procedió a la remisión del asunto a la Sección Primera del Elegktiko Synedrio para que resolviese el asunto, con arreglo al artículo 21, apartado 1, del Decreto presidencial.

25. Esta Sección considera que es necesaria una interpretación del Derecho de la Unión para dirimir si la postura del Comisario y el Derecho nacional en la que se basa son compatibles con las normas de la Unión relativas a la igualdad de trato, en particular con respecto a las diferencias de trato entre trabajadores con contrato de duración determinada y trabajadores fijos.

Apreciación

26. Según reiterada jurisprudencia, para apreciar si el organismo remitente posee el carácter de un órgano jurisdiccional en el sentido del artículo 267 TFUE, cuestión que pertenece únicamente al ámbito del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia deberá tener en cuenta un conjunto de elementos, como son el origen legal del organismo, su permanencia, el carácter obligatorio de su jurisdicción, el carácter contradictorio del procedimiento, la aplicación por parte del organismo de normas jurídicas y su independencia. Además, los órganos jurisdiccionales nacionales sólo pueden solicitar al Tribunal de Justicia que se pronuncie si ante ellos está pendiente un litigio y si deben adoptar su resolución en el marco de un procedimiento que concluya con una decisión de carácter jurisdiccional. [6]

27. Así pues, la competencia de un organismo para solicitar al Tribunal de Justicia que se pronuncie debe determinarse basándose tanto en criterios estructurales como funcionales. Un organismo puede tener la consideración de «órgano jurisdiccional» si ejerce funciones jurisdiccionales, mas no cuando ejerce funciones de carácter administrativo. Resulta necesario, pues, determinar cuál es la naturaleza específica de las funciones que ejerce en el contexto jurídico particular en el que solicita al Tribunal de Justicia que se pronuncie. A estos efectos, carece de relevancia el hecho de que deban calificarse de órganos jurisdiccionales, a efectos del artículo 267 TFUE, otras secciones del organismo o la misma sección cuando actúe en el ejercicio de funciones distintas. En atención a estos criterios, el Tribunal de Justicia ha estimado que la Corte dei Conti (Tribunal de cuentas) italiana no ejerce funciones jurisdiccionales cuando desempeña la función de fiscalización posterior de los gastos de las agencias estatales –función de carácter administrativo consistente en la evaluación y verificación de los resultados de la actividad administrativa–. [7]

5 — Este punto se explicará de forma más detallada en la parte de las conclusiones dedicada a las cuestiones prejudiciales planteadas (véanse los puntos 58 y ss.).

6 — Véase, recientemente, la sentencia de 19 de abril de 2012, Grillo Star Fallimento (C-443/09), apartados 20 y 21 y jurisprudencia citada.

7 — Véanse los autos de 26 de noviembre de 1999, ANAS (C-192/98, Rec. p. I-8583), apartados 22 a 25, y de 26 de noviembre de 1999, RAI (C-440/98, Rec. p. I-8597), apartados 13 a 16. Posteriormente, en la sentencia de 21 de diciembre de 2011, Cicala (C-482/10, Rec. p. I-14139), el Tribunal de Justicia estimó que no era competente para responder a las cuestiones planteadas por la Corte dei Conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, aunque esta decisión se basó en el hecho de que la petición de decisión prejudicial no contenía información suficiente para establecer una conexión entre las cuestiones planteadas y las normas del Derecho de la Unión cuya interpretación se pedía; el Tribunal de Justicia se abstuvo expresamente de examinar la cuestión de si el órgano remitente era, en el contexto del procedimiento principal, un órgano jurisdiccional en el sentido del artículo 267 TFUE (apartado 31 de la sentencia).

28. Éste es el segundo caso en que el Elegktiko Synedrio plantea una petición de decisión prejudicial ante el Tribunal de Justicia. En el primero [8] no se cuestionó su competencia. En dicho asunto, el Elegktiko Synedrio debía pronunciarse en el procedimiento principal sobre una controversia relativa a la concesión de una pensión a una persona considerada a tales efectos asimilada a un funcionario. Su competencia quedaba enmarcada en este caso en el artículo 98, apartado 1, letra f), de la Constitución griega, relativo a la resolución de litigios, mientras que en el presente asunto su competencia se deriva del artículo 98, apartado 1, letra a), de la Constitución, correspondiente al control de los gastos del Estado. Según parece, se entiende que con arreglo al Derecho nacional la primera es de carácter estrictamente judicial, mientras que esta última no lo es. [9]

29. Las dudas que pueden suscitarse, por tanto, con respecto a si el Elegktiko Synedrio es competente para solicitar una decisión prejudicial en el presente caso, no se refieren a la naturaleza en sí de este órgano. Debe destacarse que es pacífico que se trata de un órgano permanente de origen legal, que está compuesto por jueces cuya independencia no se cuestiona, cuya jurisdicción es (en asuntos como el presente) de carácter obligatorio y que aplica normas jurídicas, incluidas (en asuntos como el presente) normas del Derecho de la Unión. Las dudas se refieren más bien a aspectos de la función que desempeña en el procedimiento principal. En particular, resulta primordial examinar si la función desempeñada por el Elegktiko Synedrio tiene carácter jurisdiccional y está dirigida a dirimir la controversia existente entre las partes de forma imparcial, o si tiene carácter administrativo y está destinada a revisar una decisión adoptada por un miembro de su propio personal, y si su decisión tendrá la misma consideración y efectos que las resoluciones de un órgano jurisdiccional ordinario.

30. Antes de analizar estos puntos, procede examinar brevemente la historia de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en esta materia. La cuestión de si el órgano remitente constituía un órgano jurisdiccional de un Estado miembro no se planteó muy a menudo en los primeros años de existencia del Tribunal de Justicia, [10] aunque en los últimos treinta años ha habido unas cincuenta decisiones en casos dudosos. [11]

31. Los asuntos más instructivos son los once en los que el Tribunal de Justicia se pronunciaba en contra de la opinión expresada por el Abogado General. Prácticamente existe igualdad entre el número de asuntos en los que el Abogado General concluyó que el órgano remitente no debía tener la consideración de órgano jurisdiccional de uno de los Estados miembros y el Tribunal de Justicia resolvió en contra (seis asuntos) [12] y el número de casos en que ocurría lo contrario (cinco asuntos). [13] Llama la atención que en el primer grupo de asuntos, tres Abogados Generales, todos ellos procedentes de sistemas jurídicos de raíz romanista, [14] defendieron en esencia que solamente los órganos jurisdiccionales en sentido estricto son competentes para remitir cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia, mientras que, en el segundo grupo, cuatro Abogados Generales, procedentes de

8 — Sentencia de 22 de noviembre de 1995, Vougioukas/Idryma Koinonikon Asfalisseon (C-443/93, Rec. p. I-4033).

9 — Véase el punto 22 de las presentes conclusiones.

10 — La única ocasión anterior a 1980 en que se trata esta cuestión parece ser la sentencia de 30 de junio de 1966, Vaassen-Goebels/Beambtenfonds voor het Mijnbedrijf (61/65, Rec. p. 377), aunque también se hace referencia a la misma en la sentencia de 14 de diciembre de 1971, Politi/Ministero delle finanze (43/71, Rec. p. 1039) y posiblemente se mencione de pasada en otros asuntos.

11 — En general, existe una ligera tendencia en favor de admitir peticiones de decisión prejudicial planteadas por un órgano cuya naturaleza es controvertida, más que de rechazarlas. En aproximadamente el 80 % de los asuntos, la conclusión parece haber sido relativamente clara: o bien la decisión del Tribunal de Justicia seguía la recomendación del Abogado General o la cuestión se decidió sin la presentación formal de unas conclusiones del Abogado General, lo que sugiere en general la ausencia de dificultad o controversia.

12 — Sentencias de 17 de septiembre de 1997, Dorsch Consult Ingenieursgesellschaft/Bundesbaugesellschaft Berlin (C-54/96, Rec. p. I-4961); de 4 de febrero de 1999, Köllensperger y Atzwanger (C-103/97, Rec. p. I-551); de 21 de marzo de 2000, Gabalfrisa y otros (C-110/98 a C-147/98, Rec. p. I-1577); de 6 de julio de 2000, Abrahamsson y Anderson (C-407/98, Rec. p. I-5539); de 29 de noviembre de 2001, De Coster (C-17/00, Rec. p. I-9445); y de 18 de octubre de 2007, Österreichischer Rundfunk (C-195/06, Rec. p. I-8817).

13 — Sentencias de 19 de octubre de 1995, Job Centre (C-111/94, Rec. p. I-3361); de 12 de noviembre de 1998, Victoria Film (C-134/97, Rec. p. I-7023); de 31 de mayo de 2005, Syfait y otros (C-53/03, Rec. p. I-4609); de 27 de abril de 2006, Familiensache: Standesamt Stadt Niebüll (C-96/04, Rec. p. I-3561); y de 14 de junio de 2011, Miles y otros (C-196/09, Rec. p. I-5105).

14 — Abogados Generales Tesauro (asunto Dorsch Consult), Saggio (asuntos Köllensperger y Atzwanger, Gabalfrisa y Abrahamsson y Anderson) y Ruiz-Jarabo Colomer (asuntos De Coster y Österreichischer Rundfunk).

sistemas jurídicos no romanistas, generalmente de raíz consuetudinaria, [15] sostienen, a grandes rasgos, que, en aras de la economía procesal y de una aplicación uniforme del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia debe en principio responder a las cuestiones planteadas por aquellos órganos que tienen elementos jurisdiccionales y que aplican normas legales para resolver una controversia real.

32. Podría pensarse que, al no decantarse por ninguna de dichas posturas, el Tribunal de Justicia ha optado juiciosamente por una vía intermedia entre el formalismo mediterráneo y la laxitud anglo-escandinava, aunque también podría simplemente tratarse, como sugirió el Abogado General Ruiz-Jarabo Colomer en el asunto De Coster, [16] de que el enfoque general adoptado ha sido casuístico y no científico. Opino que sería conveniente que el Tribunal de Justicia señalase, en el presente asunto o cuando estime oportuno, aunque en un futuro no demasiado lejano, si en el marco de la considerable jurisprudencia que ha generado se adhiere a alguna de las dos posturas propuestas en los casos mencionados por los Abogados Generales, si sigue algún otro principio orientativo o si simplemente considera que esta cuestión debe examinarse caso por caso, según las circunstancias concretas.

33. No es mi intención volver a efectuar una revisión exhaustiva de la evolución de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia; esto se ha llevado a cabo repetidamente en las conclusiones de los asuntos en los que ya ha recaído una resolución, en particular en los citados en las notas 12 y 13 de estas conclusiones. Me limitaré a destacar tres puntos que creo que el Tribunal de Justicia debe tener en cuenta.

34. En primer lugar, aunque la decisión de si un órgano constituye un «órgano jurisdiccional de uno de los Estados miembros» es una cuestión que incumbe exclusivamente al Derecho de la Unión (y a este Tribunal de Justicia), dicha decisión sólo se podrá tomar sobre la base de las normas que regulan el órgano de que se trate y el litigio concreto de que conoce. Como éstas son cuestiones de Derecho nacional, el Tribunal de Justicia deberá basar su decisión en las normas que regulan el funcionamiento del órgano de que se trate, aun cuando no es competente para interpretarlas. Aunque es muy poco probable que el Tribunal de Justicia entienda o interprete incorrectamente dicha normativa, no puede excluirse por completo esta posibilidad. Por ello opino que el Tribunal de Justicia debería optar por aquel criterio que, en caso de error, llevase aparejado el peligro menos grave y rechazar el que conllevase un peligro de mayor gravedad. El peligro menos grave sería responder a un órgano cuya competencia para plantear una petición de decisión prejudicial no esté claramente establecida, mientras que el de mayor gravedad consistiría en dejar sin resolver una cuestión de Derecho de la Unión, dando lugar a posibles disparidades en su aplicación a nivel nacional.

35. En segundo lugar, he citado cinco asuntos en los que el Abogado General consideró que la petición era admisible, mientras que el Tribunal de Justicia resolvió lo contrario. Siguiendo la evolución de tres de dichos asuntos, puede observarse que las cuestiones que quedaron sin contestar volvieron a plantearse al Tribunal de Justicia en procedimientos diferentes pero relacionados, y tuvieron que

15 — Abogados Generales Elmer (asunto Job Centre), Fennelly (asunto Victoria Film) y Jacobs (asuntos Syfait y Standesamt Stadt Niebüll), y yo misma (asunto Miles, aunque debe señalarse que lo que se discutía en este asunto era la calificación del organismo como órgano jurisdiccional *de uno de los Estados miembros* y no su condición de órgano jurisdiccional como tal).

16 — Citado en la nota 12; véase el punto 14 de las presentes conclusiones.

contestarse. En los tres asuntos tuvieron que volver a emitirse unas conclusiones (en dos de ellos, por Abogados Generales diferentes), de modo que se analizaron las cuestiones de fondo de cada asunto dos veces por un Abogado General y el Tribunal de Justicia se pronunció sobre las mismas unos dos o tres años después de la primera resolución. [17] Estas circunstancias no reflejan la mejor economía procesal.

36. En tercer lugar, procede recordar las palabras del Abogado General Ruiz-Jarabo Colomer en las conclusiones que presentó en el asunto Österreichischer Rundfunk, [18] donde defendía «[...] la conveniencia de admitir en el diálogo a los órganos no judiciales [...] cuando sus decisiones estén exentas de control ulterior por un tribunal, ofreciendo la última palabra al ordenamiento nacional, tesitura en la que se les facilitaría el acceso a la vía prejudicial, a fin de conjurar el peligro de dejar rincones del derecho [de la Unión] al margen de la intervención uniformadora del Tribunal de Justicia.»

37. Teniendo en cuenta estas consideraciones en el marco de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en esta materia, creo que es preferible un enfoque liberal en los asuntos en los que la aplicación de los criterios desarrollados por el Tribunal de Justicia [19] no erradica todas las dudas.

38. Volviendo al caso que nos ocupa, entiendo que existen cuatro factores que podrían llevar al Tribunal de Justicia a estimar que el Elegktiko Synedrio no es competente para plantear una petición de decisión prejudicial en el presente procedimiento. En primer lugar, dicho procedimiento no se considera de carácter estrictamente jurisdiccional con arreglo al Derecho nacional. En segundo lugar, la fiscalización *a priori* de los gastos del Estado del Elegktiko Synedrio podría compararse con la fiscalización *a posteriori* que el Tribunal de Justicia ha considerado de carácter administrativo y no jurisdiccional en los autos ANAS y RAI, antes citados. [20] En tercer lugar, una de las partes del procedimiento principal –el Comisario– es un funcionario del propio Elegktiko Synedrio. En cuarto lugar, aunque la decisión adoptada por la sección de que se trata es definitiva con respecto a la autorización *a priori* de los gastos en cuestión y no está sujeta al control de una instancia superior, no es definitiva frente al Sr. Antonopoulos con respecto a su derecho a la remuneración; en el supuesto de una decisión desfavorable, parece que éste podría acudir a los tribunales contencioso-administrativos para pedir que se ordene al Ministerio que efectúe el pago y, en caso de estimarse, deberán autorizarse los gastos.

39. Creo que el primer punto no es en modo alguno decisivo. El Tribunal de Justicia ha estimado reiteradamente que es la calificación de un órgano o procedimiento con arreglo al Derecho de la Unión y no al Derecho nacional lo que determina si la petición de decisión prejudicial se ha planteado de forma legítima o no. [21]

40. Considero que tampoco los autos ANAS y RAI, antes citados, son en realidad aplicables al presente asunto. Es cierto que la fiscalización de los gastos del Estado, bien sea *a priori* o *a posteriori*, siempre tendrá muchos rasgos comunes. No obstante, se deduce claramente de dichos autos que el Tribunal de Justicia se apoyó específicamente en las alegaciones del Gobierno italiano y la Comisión, que

17 — Las mismas cuestiones, en esencia, que se habían planteado en el asunto C-111/94 (Job Centre) volvieron a plantearse por el órgano jurisdiccional que conoció del recurso de apelación contra la resolución del órgano cuya petición de decisión prejudicial se había considerado inadmisible en el asunto Job Centre, que dio lugar a la sentencia de 11 de diciembre de 1997 (C-55/96, Rec. p. I-7119); cuestiones idénticas a las planteadas en el asunto Syfait y otros, citado en la nota 13, se plantearon por un órgano jurisdiccional diferente en el asunto Sot. Lélos kai Sia y otros, que dio lugar a la sentencia de 16 de septiembre de 2008 (C-468/06 a C-478/06, Rec. p. I-7139), y la misma cuestión, en esencia, que se había planteado en el asunto Familiensache: Standesamt Stadt Niebüll, citado en la nota 13, se planteó en un procedimiento diferente, basado en los mismos hechos, que originó el asunto Grunkin y Paul, que dio lugar a la sentencia de 14 de octubre de 2008 (C-353/06, Rec. p. I-7639). En estos dos últimos asuntos, el Abogado General Jacobs, que había presentado las primeras conclusiones, había dejado el Tribunal de Justicia y fue reemplazado por otro Abogado General (Abogado General Ruiz-Jarabo Colomer y yo misma, respectivamente).

18 — Citado en la nota 12, punto 37 de las conclusiones.

19 — Véanse los puntos 26 y 27 de las presentes conclusiones.

20 — Véase la nota 7 de las presentes conclusiones.

21 — Véase el punto 26 de las presentes conclusiones.

destacaron las diferencias entre la fiscalización *a priori* y *posteriori* efectuada por la Corte dei Conti. En particular, mientras se consideró que la primera era equiparable en muchos aspectos a una función jurisdiccional, la segunda constituía una evaluación posterior de medidas que ya se habían aplicado y no estaba basada solamente en criterios jurídicos.[22] En el presente asunto, la función del Elegktiko Synedrio es determinar si los gastos previstos deben autorizarse o no en atención exclusivamente a las normas jurídicas.

41. En lo que respecta al tercer punto, el caso de autos podría compararse al asunto Corbiau,[23] en el cual el Directeur des Contributions Directes et des Accises del Gran Ducado de Luxemburgo planteó una petición de decisión prejudicial en un procedimiento incoado por un sujeto pasivo en el marco de un recurso administrativo de reposición contra una decisión de un departamento bajo la autoridad del Directeur. A pesar de que tanto el Gobierno luxemburgués como la Comisión consideraron que el Directeur había desempeñado una función de carácter predominantemente jurisdiccional en el procedimiento, el Tribunal de Justicia estimó que no tenía la cualidad de tercero en relación con el departamento que adoptó la decisión que constituía el objeto del recurso, puesto que presentaba un vínculo orgánico evidente con los servicios que practicaron la liquidación impugnada y contra la que se dirigía la reclamación que le había sido dirigida. En la misma línea, el Tribunal de Justicia destacó en la sentencia Syfait y otros[24] la relación funcional que la Epitropi Antagonismou (Comisión de Defensa de la Competencia) griega, órgano decisorio, guarda con su Secretaría, órgano de instrucción a propuesta del cual actúa.

42. En el presente asunto, el Gobierno griego cuestiona en sus observaciones escritas si el Elegktiko Synedrio actúa como un tercero en relación con el Comisario. En la petición de decisión prejudicial el propio Elegktiko Synedrio destaca la absoluta separación funcional entre la Sección de que se trata y el Comisario, cuya función se limita a: i) emitir y confirmar su apreciación inicial; ii) remitir la controversia a la Sección, y iii) exponer exclusivamente los hechos y los motivos en los que se basa para denegar la autorización de los gastos. Posteriormente, la Sección, a la luz de todas las alegaciones, adopta una decisión respecto a lo que se describe en la petición de decisión prejudicial como una controversia triangular entre el Comisario, la agencia estatal cuyos gastos no se han autorizado y el supuesto destinatario del gasto.

43. De lo expuesto durante la vista se deriva que, mientras que no se cuestionó la separación funcional entre la Sección de que se trata y el Comisario, sí parecen plantearse dudas acerca de si la controversia es realmente de carácter triangular. Desde un punto de vista procesal, parece más bien que la función de la Sección consiste en resolver la controversia derivada del enfrentamiento entre el Ministerio y el Comisario.[25] Aunque no se puede negar que el Sr. Antonopoulos tiene un interés en el resultado del procedimiento, podría decirse que es un mero espectador de éste. Por tanto, el Gobierno griego y la Comisión deducen de ello que la función de la Sección es de carácter interno y administrativo. La Comisión comparaba esta función con la desempeñada por el Skatterättsnämnden en el procedimiento principal en el asunto Victoria Film,[26] órgano que el Tribunal de Justicia consideró (en contra del criterio del Abogado General) que actuaba como Administración al emitir una resolución preliminar vinculante.

22 — Véanse, en particular, el apartado 16 y ss. del auto ANAS, citado en la nota 7 de esas conclusiones.

23 — Sentencia de 30 de marzo de 1993 (C-24/92, Rec. p. I-1277), apartados 15 a 17; véanse también las conclusiones del Abogado General Damon, puntos 3 a 55.

24 — Citada en la nota 13 de las presentes conclusiones, apartado 33.

25 — En este sentido, si bien el procedimiento no tiene carácter contradictorio con respecto al Sr. Antonopoulos, sí parece tenerlo con respecto al Ministerio y el Comisario.

26 — Citada en la nota 13 de las presentes conclusiones.

44. Aunque entiendo las consideraciones que llevan al Gobierno griego y a la Comisión a adoptar esta postura, me parece que la situación no está meridianamente clara y que debe concederse la debida importancia al hecho de que la Sección pertinente del Elegktiko Synedrio es funcionalmente independiente tanto del Ministerio como del Comisario y que su función consiste en dirimir las controversias entre ambos y, con efecto vinculante, basándose en normas jurídicas. En la medida en que a pesar de todo se planteen dudas, recomendaría que en dichos casos se adopte una postura favorable a la admisión de la petición de decisión prejudicial y no de rechazo. [27]

45. Finalmente, con respecto al cuarto punto –relativo a si la decisión que el Elegktiko Synedrio adopte en el procedimiento principal tiene, en esencia, la misma consideración que la resolución de un órgano jurisdiccional ordinario– procede examinar ambas posibilidades.

46. Si el Elegktiko Synedrio concluye en su decisión que no debe autorizarse el pago, parece que esto no impediría la interposición por parte del Sr. Antonopoulos de un recurso –que podría estimarse- ante los tribunales contencioso-administrativos, los cuales no estarían vinculados por la decisión. [28] Por tanto, cualquier derecho al pago de remuneración que el Sr. Antonopoulos pueda tener no se vería afectado de forma vinculante por una decisión desfavorable del Elegktiko Synedrio. En estas circunstancias, podría parecer lógico pensar que incumbe únicamente a los tribunales contencioso-administrativos plantear una petición de decisión prejudicial ante el Tribunal de Justicia, puesto que sus resoluciones son definitivas y vinculantes para todas las partes. No obstante, debe tenerse en cuenta que no ocurre lo mismo en el caso contrario, es decir, el Comisario no puede interponer un recurso ante los tribunales contencioso-administrativos solicitando la prohibición del gasto, aunque la Sección adopte una decisión contraria a sus pretensiones. [29] Si la Sección resuelve que debe autorizarse el gasto, el Comisario no puede impugnar su decisión y, dada la propia naturaleza de la controversia, tampoco el Ministerio o el Sr. Antonopoulos la impugnarían. En este supuesto, se adoptaría una decisión vinculante sobre una cuestión de Derecho y no habría vía de recurso ante ninguna otra autoridad judicial, ni mediante una apelación ni mediante ningún otro tipo de recurso, y, por tanto, si se considerase que el Elegktiko Synedrio no es un órgano jurisdiccional de uno de los Estados miembros, no existiría posibilidad alguna de remitir una petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia. [30]

47. No parece que pueda determinarse la competencia de un órgano para plantear una petición de decisión prejudicial ante el Tribunal de Justicia –y, por consiguiente, su cualidad de órgano jurisdiccional de uno de los Estados miembros a efectos del artículo 267 TFUE– dependiendo de si la resolución que adopta en el litigio que debe resolver es estimatoria o desestimatoria, cuando dicha decisión prejudicial resulta necesaria para poder pronunciarse sobre el litigio. Al tener una de las posibles decisiones del Elegktiko Synedrio claramente consideración de resolución equivalente a la de un órgano jurisdiccional ordinario, no creo que deba prohibírsele presentar una petición de decisión prejudicial debido a que la otra posible decisión no tiene la misma consideración.

48. Por todos los motivos expuestos, en particular, en los puntos 34 a 37 de estas conclusiones, opino que en el contexto del litigio del que conoce el Elegktiko Synedrio debe considerarse que en el presente caso constituye un órgano jurisdiccional de un Estado miembro competente para plantear una petición de decisión prejudicial ante el Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 267 TFUE.

27 — Véase también el punto 37 de las presentes conclusiones.

28 — De hecho, parece que incluso podría incoar un procedimiento ante dichos tribunales sin esperar a que recaiga la decisión del Elegktiko Synedrio; véase el punto 21 de las presentes conclusiones.

29 — Véase el punto 19 de las presentes conclusiones.

30 — Véase el punto 36 de las presentes conclusiones.

Sobre las cuestiones prejudiciales planteadas

Marco jurídico

Derecho de la Unión

49. El procedimiento principal tiene por objeto una relación laboral extinguida antes de que entrase en vigor el Tratado de Lisboa. En esos momentos, el artículo 136 CE, párrafo primero,[31] tenía el siguiente tenor:

«La Comunidad y los Estados miembros, teniendo presentes derechos sociales fundamentales como los que se indican en la Carta Social Europea, firmada en Turín el 18 de octubre de 1961, y en la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores, de 1989, tendrán como objetivo el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones.»

50. El artículo 137 CE[32] establece, en particular:

«1. Para la consecución de los objetivos del artículo 136, la Comunidad apoyará y completará la acción de los Estados miembros en los siguientes ámbitos:

[...]

b) las condiciones de trabajo;

[...]

5. Las disposiciones del presente artículo no se aplicarán a las remuneraciones, al derecho de asociación y sindicación, al derecho de huelga ni al derecho de cierre patronal.»

51. El artículo 139 CE[33] dispone, en particular:

«1. El diálogo entre interlocutores sociales en el ámbito comunitario podrá conducir, si éstos lo desean, al establecimiento de relaciones convencionales, acuerdos incluidos.

2. La aplicación de los acuerdos celebrados a nivel comunitario se realizará, ya sea según los procedimientos y prácticas propios de los interlocutores sociales y de los Estados miembros, ya sea, en los ámbitos sujetos al artículo 137, y a petición conjunta de las partes firmantes, sobre la base de una decisión del Consejo adoptada a propuesta de la Comisión.

[...]»

31 — Correspondiente actualmente, con pequeñas modificaciones de formulación, al artículo 151 TFUE.

32 — Correspondiente actualmente, con pequeñas modificaciones de formulación, al artículo 153 TFUE.

33 — Correspondiente actualmente, con pequeñas modificaciones de formulación, al artículo 155 TFUE.

52. El artículo 12, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») reconoce el «derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación en todos los niveles, especialmente en los ámbitos político, sindical y cívico, lo que supone el derecho de toda persona a fundar con otras sindicatos y a afiliarse a los mismos para la defensa de sus intereses».

53. El artículo 20 de la Carta garantiza la igualdad ante la ley, y el artículo 21, apartado 1, de la misma prohíbe toda discriminación, «en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual», mientras que el artículo 21, apartado 2, prohíbe la discriminación por razón de nacionalidad.

54. A tenor del artículo 28 de la Carta:

«Los trabajadores y los empresarios, o sus organizaciones respectivas, de conformidad con el Derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales, tienen derecho a negociar y celebrar convenios colectivos, en los niveles adecuados, y a emprender, en caso de conflicto de intereses, acciones colectivas para la defensa de sus intereses, incluida la huelga.»

55. El 18 de marzo de 1999, tres organizaciones interprofesionales europeas [34] celebraron un Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada (en lo sucesivo, «Acuerdo marco»). Este Acuerdo marco se adjuntó como anexo a la Directiva 1999/70/CE (en lo sucesivo, «Directiva»), [35] adoptada sobre la base del artículo 139 CE, apartado 2. En efecto, el artículo 2 de la misma exigía que los Estados miembros se aseguraran de que, a más tardar el 10 de julio de 2001 (o como máximo hasta el 1 de julio de 2002), se adoptasen las medidas necesarias para la aplicación del Acuerdo marco.

56. La cláusula 3, apartado 2, del Acuerdo marco dispone que por «trabajador fijo comparable» se debe entender «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».

57. La cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo marco establece:

«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.»

Derecho griego

58. Según se explica en la petición de decisión prejudicial, el artículo 103 de la Constitución, que regula el régimen del personal del Estado y de otros trabajadores del sector público, distingue tres categorías de trabajadores en función de la naturaleza de su relación laboral. Son, en esencial, las siguientes:

a) funcionarios de carrera que ocupan una plaza de la relación de puestos de trabajo creada por Ley; el régimen de su relación de servicio está regulado por legislación específica;

34 — La Confederación Europea de Sindicatos («CES»), la Unión de Confederaciones de la Industria de la Comunidad Europea («UNICE») y el Centro Europeo de la Empresa Pública («CEEP»).

35 — Directiva 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 L 175, p. 43).

b) trabajadores del sector público con contrato laboral de Derecho privado, por tiempo indefinido o de duración determinada, que ocupan ciertos tipos de plaza de plantilla establecidos por Ley, pero que no pueden ocupar de forma permanente dichas plazas y cuyos contratos de duración determinada no pueden convertirse en contratos por tiempo indefinido; ciertos aspectos de su relación laboral están regulados por legislación específica;

c) trabajadores del sector público con un contrato laboral de Derecho privado de duración determinada contratados para cubrir necesidades imprevistas y urgentes, que no ocupan una plaza de plantilla y cuyos contratos laborales no pueden convertirse en contratos por tiempo indefinido; ciertos aspectos de su relación laboral están regulados por legislación específica.

59. La Ley 1264/1982 establecía un régimen de liberación sindical de duración escalonada (hasta 15 días al mes en algunos casos) en función de la representatividad de la organización sindical y del cargo ocupado en ésta por el miembro del sindicato. Los períodos de liberación sindical debían tratarse como tiempo de trabajo a todos los efectos, excepto respecto a la remuneración, y el pago de las cotizaciones a la Seguridad Social pertinentes corrían a cargo de la organización sindical. [36] Esta ley no diferenciaba, en este contexto, entre las diferentes categorías de trabajadores según el régimen de su relación laboral.

60. Posteriormente, la Ley 1400/1983 estableció que las liberaciones sindicales debían ser remuneradas para los funcionarios de carrera y los trabajadores del sector público con plaza de plantilla y con contrato de Derecho privado [las categorías a) y b) mencionadas en el punto 58 de estas conclusiones]. Sin embargo, en el momento de los hechos del litigio principal, no se había establecido un derecho a la remuneración para los trabajadores del sector público con contrato laboral de Derecho privado de duración determinada contratados para cubrir necesidades imprevistas y urgentes que no ocupan una plaza de plantilla [categoría c) del punto 58 de estas conclusiones].

Antecedentes de hecho, procedimiento principal y cuestiones prejudiciales planteadas

61. El Sr. Antonopoulos tenía un contrato laboral de Derecho privado de duración determinada [correspondiente a la categoría c) antes mencionada] con el Ministerio, entre noviembre de 2008 y octubre de 2009. Era miembro de una organización sindical y durante dicho período disfrutó de una liberación sindical autorizada de 34 días. El Ministerio pretendía abonar la remuneración correspondiente a dichos 34 días, pero el Comisario denegó la autorización del pago alegando que el régimen laboral del Sr. Antonopoulus no le daba derecho a dicha remuneración.

62. La Sección primera del Elegktiko Synedrio debe dilucidar si el trato menos favorable dispensado a las personas que se encuentran en una situación como la del Sr. Antonopoulos es compatible con las disposiciones del Derecho de la Unión. Pide al Tribunal de Justicia que se pronuncie con respecto a las siguientes cuestiones:

«1) ¿Constituye el pago o no de remuneración al trabajador durante el tiempo de ausencia del trabajo por liberación sindical una condición de trabajo en el sentido del Derecho de la Unión? En particular, ¿unas disposiciones legales que reconocen el derecho a liberación sindical no remunerada a los trabajadores del Estado con relación laboral de duración determinada que no ocupan plaza de plantilla y son miembros del órgano de gobierno de una organización sindical, introducen "condiciones de trabajo", en el sentido del artículo 137 CE, apartado 1, letra b), y de la cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo marco? ¿Está incluida dicha cuestión en los ámbitos de las remuneraciones y del derecho de asociación y sindicación a los que no se aplica el Derecho de la Unión?

36 — Con arreglo a otras disposiciones, también corría a su cargo la remuneración del trabajador.

2) En caso de respuesta afirmativa a la cuestión precedente, ¿puede un trabajador con relación laboral de Derecho privado por tiempo indefinido en una entidad pública, que ocupa plaza de plantilla y que realiza el mismo trabajo que un trabajador con relación laboral de Derecho privado de duración determinada que no ocupa plaza de plantilla, ser "comparable" a dicho trabajador, en el sentido de las cláusulas 3, apartado 2, y 4, apartado 1, del Acuerdo marco? ¿O basta el hecho de que la Constitución nacional (artículo 103) y sus leyes de aplicación establezcan para éste un régimen especial (condiciones de contratación y garantías especiales con arreglo al artículo 103, apartado 3, de la Constitución) para que no sea un trabajador "comparable" respecto del trabajador con contrato de Derecho privado de duración determinada que no ocupa plaza de plantilla?

3) En caso de respuesta afirmativa a las dos cuestiones precedentes:

   a) En el supuesto en que de la combinación de disposiciones nacionales con rango de Ley se desprenda que los trabajadores de una entidad pública con relación laboral por tiempo indefinido que ocupan plaza de plantilla y son miembros del órgano de gobierno de una organización sindical de segundo grado tienen derecho a liberación sindical remunerada (de hasta nueve días por mes), mientras que los trabajadores de la misma entidad con relación laboral de duración determinada que no ocupan plaza de plantilla y con el mismo cargo en el sindicato tienen derecho a liberación sindical con la misma duración pero no remunerada, ¿constituye dicha diferencia un trato menos favorable a los trabajadores de la segunda categoría, en el sentido de la cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo marco?

   b) ¿Constituyen la propia duración limitada de la relación laboral de los trabajadores de la segunda categoría y la distinción en cuanto a su régimen general (condiciones de contratación, promoción y resolución de la relación laboral) razones objetivas que justifiquen el trato diferente?

4) ¿Constituye la diferencia controvertida entre los cargos del sindicato que son trabajadores por tiempo indefinido que ocupan plaza de plantilla en una entidad pública y aquellos que tienen el mismo cargo en el sindicato pero son trabajadores con contrato de duración determinada en la misma entidad pública una vulneración del principio de no discriminación en el ejercicio de los derechos sindicales según los artículos 12, 20, 21 y 28 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea? ¿Puede justificarse la diferencia controvertida debido a que cada una de las categorías de trabajadores tiene un régimen distinto?»

Apreciación

63. El Sr. Antonopoulos, el Gobierno griego y la Comisión coinciden, en esencia, respecto a la contestación a las primeras tres cuestiones planteadas. Sostienen, en resumen, que: 1) la remuneración o no remuneración del trabajo durante períodos de liberación sindical constituye una «condición de trabajo» a efectos de las disposiciones pertinentes del Derecho de la Unión; 2) las dos categorías de trabajadores de que se trata son «comparables» en el sentido del Acuerdo marco, y 3) la diferencia de trato entre las mismas constituye un trato «menos favorable» de la segunda categoría, que no se justifica por razones objetivas.

64. Con respecto a la cuarta cuestión, se advierten pequeñas diferencias en las respuestas propuestas, pero estas son más bien de forma y no afectan al fondo. El Sr. Antonopoulos considera que la diferencia de trato también vulnera el principio de no discriminación en el ejercicio de los derechos sindicales previstos en la Carta, mientras que el Gobierno griego sostiene simplemente que la Carta

confirma su conclusión de la existencia de una discriminación injustificada y la Comisión que, al establecerse la existencia de una discriminación prohibida en el marco del Acuerdo marco, no resulta necesario acudir a la Carta pero que, en cualquier caso, las disposiciones nacionales controvertidas no parecen regular directamente los derechos sindicales.

65. Estas alegaciones, que coinciden a grandes rasgos con la postura por la que parece inclinarse el propio Elegktiko Synedrio y concuerdan con la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, se examinarán brevemente a continuación.

66. Debe tenerse en cuenta que el Acuerdo marco es aplicable a todos los trabajadores con contrato de duración determinada, sin distinguir entre el sector público y el privado. [37]

Sobre la primera cuestión

67. Una norma que determina si se debe pagar o no una remuneración durante el tiempo de liberación sindical reconocido por ley a los trabajadores que desempeñan un cargo en el órgano de gobierno de una asociación sindical constituye *prima facie* y según su interpretación directa una condición de trabajo para dichos trabajadores. La cuestión es si dicha interpretación se ve afectada por lo dispuesto en la cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo marco o el artículo 137 CE, apartado 5 (artículo 153 TFUE, apartado 5), que indirectamente forma la base jurídica sobre la que se adoptó la Directiva mediante la que se integró el Acuerdo marco en el Derecho de la Unión.

68. El tenor de la cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo marco no da pie a una interpretación diferente.

69. Por otra parte, los artículos 136 CE, 137 CE y 139 CE, interpretados en conjunto, no autorizaban a la Comunidad (igual que los artículos 153 TFUE, 155 TFUE y 159 TFUE, interpretados en conjunto, no autorizan a la Unión) a adoptar medidas, precisamente, en los ámbitos de remuneraciones y derecho de asociación.

70. No obstante, como bien señalan todas las partes que han presentado observaciones en este asunto, esta limitación se refiere únicamente a la intervención directa en estos ámbitos. No impide la adopción de medidas con efectos meramente indirectos. La cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo marco no pretende regular las remuneraciones o el derecho de asociación de forma sustantiva. Únicamente exige que cualquier norma que regule las condiciones de trabajo en los Estados miembros debe aplicarse sin discriminación entre los trabajadores con contrato de duración determinada y los trabajadores con contrato de duración indefinida. El Tribunal de Justicia ha establecido claramente que el artículo 137 CE, apartado 5, que debe ser objeto de una interpretación estricta, no puede impedir que un trabajador con un contrato de duración determinada invoque la prohibición de discriminación prevista en la cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo marco para solicitar una condición de trabajo reservada a los trabajadores fijos, incluso si se refiere a la remuneración. [38] Por analogía, deberá adoptarse la misma conclusión cuando la diferencia de trato controvertida se refiere al ejercicio del derecho de asociación.

71. Por consiguiente, debe entenderse que el trato controvertido que es objeto del procedimiento sustanciado ante el Elegktiko Synedrio queda abarcado por el concepto de «condiciones de trabajo» a efectos de la cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo marco, y que no es aplicable la excepción contemplada en el artículo 137 CE, apartado 5.

37 — Sentencia de 4 de julio de 2006, Adeneler y otros (C-212/04, Rec. p. I-6057), apartado 56.

38 — Véase la sentencia de 13 de septiembre de 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, Rec. p. I-7109), apartados 33 y ss.

Sobre la segunda cuestión

72. En estas circunstancias, el Elegktiko Synedrio debe dilucidar si las dos categorías de trabajadores que reciben un trato diferente son comparables a efectos del Acuerdo marco. Esto es una cuestión de hecho que incumbe exclusivamente a dicho órgano, aunque el Tribunal de Justicia puede ofrecer criterios para la correcta interpretación del Acuerdo marco, teniendo en consideración los factores que, según el Elegktiko Synedrio, podrían impedir que dichas categorías fuesen comparables, a saber: el hecho de que los trabajadores de la primera categoría ocupan una plaza de plantilla, y los de la segunda categoría, no, y el hecho de que se establece un régimen laboral específico para la primera categoría pero no para la última.

73. Se desprende del tenor de la cláusula 3, apartado 2, del Acuerdo marco que dichos aspectos no son relevantes para determinar si determinados trabajadores son comparables o no. Según la definición contenida en dicha disposición, la comparación se basa en que el centro de trabajo de los trabajadores sea el mismo y que la naturaleza del trabajo que llevan a cabo sea idéntica o similar, teniendo en cuenta su cualificación y las tareas desempeñadas. Se trata pues, como señala la Comisión, de un enfoque funcional para el que no son relevantes cuestiones del régimen laboral.

74. Por consiguiente, si, como parece ser el caso, el Elegktiko Synedrio considera que el Sr. Antonopoulos llevaba a cabo, en el Ministerio, un trabajo idéntico o similar al realizado por los trabajadores con una relación laboral de Derecho privado de duración indeterminada con una plaza de plantilla permanente, teniendo en cuenta la cualificación y las tareas desempeñadas por cada uno, entonces deberá concluir, con respecto al Sr. Antonopoulos, que dichos trabajadores eran trabajadores fijos comparables en el sentido de la cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo marco.

Sobre la tercera cuestión

75. El Elegktiko Synedrio pregunta, en esencia, lo siguiente: a) si la diferencia de trato controvertida constituye un trato menos favorable de los trabajadores que se encuentran en la misma situación que el Sr. Antonopoulos y, b) si las diferencias entre las relaciones de trabajo de duración limitada (establecidas para hacer frente a necesidades de duración limitada) y las de duración indefinida, y las diferencias en cuanto a los regímenes laborales en general, pueden constituir razones objetivas que justifiquen la diferencia de trato.

76. Con respecto a la primera parte de esta cuestión, no hay duda de que, cuando los trabajadores de dos categorías tienen derecho a la liberación sindical pero para unos es remunerada y para los otros no, estos últimos reciben un trato menos favorable.

77. Con respecto a la segunda parte de esta cuestión, se desprende claramente de la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia que una diferencia de trato no puede justificarse por razones objetivas a los efectos de la cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo marco, por el hecho de que esté prevista por una norma general y abstracta, como una ley o un convenio colectivo. Más bien, deben existir elementos precisos y concretos que caracterizan la condición de trabajo de que se trate en el contexto específico, junto con criterios objetivos y transparentes que permitan verificar si dicha desigualdad responde a una necesidad auténtica, si permite alcanzar el objetivo perseguido y si resulta indispensable a tal efecto. Tales elementos pueden referirse a la especial naturaleza o las características inherentes de las tareas realizadas o a la persecución de un objetivo legítimo de política social. La naturaleza temporal de la relación laboral no puede constituir, por sí sola, una razón objetiva a estos efectos –admitir lo contrario significaría dejar los objetivos de la Directiva y del Acuerdo marco sin contenido y equivaldría a perpetuar el mantenimiento de una situación desfavorable para los

trabajadores con contrato de duración determinada–.[39] El mismo criterio debe aplicarse a la duración limitada de la relación laboral, que constituye otra característica que suele estar presente en los contratos de duración determinada.

78. Tal y como señalan el Gobierno griego y la Comisión, el hecho de que se contrata a ese personal por un período limitado para cubrir necesidades imprevistas y urgentes –y que, por consiguiente, deben aprovecharse sus servicios al máximo durante este período– podría justificar una norma según la cual estos trabajadores tengan derecho a menos tiempo de liberación sindical que el personal permanente. Ahora bien, si se les reconoce en las mismas condiciones una liberación sindical de igual duración que la del personal permanente, aquel hecho no justifica denegar la remuneración cuando la misma se concede al personal permanente.

Sobre la cuarta cuestión

79. El Elegktiko Synedrio pregunta si la diferencia de trato controvertida constituye una vulneración del principio de no discriminación en el ejercicio de los derechos sindicales con arreglo a los artículos 12, 20, 21 y 28 de la Carta o si puede justificarse debido a que cada una de las categorías de trabajadores tiene un régimen distinto.

80. En la medida en que la diferencia de trato controvertida constituye claramente un trato menos favorable de los trabajadores con contrato de duración determinada, contraviniendo de esta manera el principio de no discriminación establecido en la cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo marco, resulta innecesario dilucidar si, en ausencia de dicha disposición, vulneraría dicho principio con arreglo a la Carta. Tal como señala en esencia la Comisión, no es necesario acudir a la Carta cuando la normativa de la Unión ya es explícita en este punto. Y, por la misma razón, la Carta no puede suministrar motivos de justificación de la desigualdad de trato, cuando de otro modo estos motivos no existirían.

Conclusión

81. Habida cuenta de todas las anteriores consideraciones, opino que el Tribunal de Justicia debería responder de la siguiente manera a las cuestiones planteadas por el Elegktiko Synedrio:

«1) El pago o no de remuneración al trabajador durante el tiempo de ausencia del trabajo por liberación sindical constituye una condición de trabajo en el sentido del artículo 137 CE, apartado 1, letra b) [actualmente artículo 153 TFUE, apartado 1, letra b)], y de la cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo marco que figura como anexo de la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada. Esta cuestión no queda comprendida en el ámbito de la excepción relativa a remuneraciones y derecho de asociación prevista en el artículo 137 CE, apartado 5 (actualmente artículo 153 TFUE, apartado 5).

2) Un trabajador con relación laboral de Derecho privado por tiempo indefinido en una Administración pública que ocupa plaza de plantilla y un trabajador con relación laboral de Derecho privado de duración determinada que realiza el mismo trabajo, pero no ocupa una plaza de plantilla, son, en principio, trabajadores comparables, en el sentido de las cláusulas 3, apartado 2, y 4, apartado 1, del Acuerdo marco.

3) En el supuesto en que los trabajadores de la primera categoría que son miembros del órgano de gobierno de una organización sindical tengan derecho a liberación sindical remunerada, mientras que, en las mismas condiciones, los trabajadores de la segunda categoría con el mismo cargo en

39 — Véase la sentencia de 8 de septiembre de 2011, Rosado Santana (C-177/10, Rec. p. I-7907), apartados 72 a 74, y jurisprudencia citada.

el sindicato tienen derecho a liberación sindical no remunerada, la segunda categoría de trabajadores recibe un trato menos favorable en el sentido de la cláusula 4, apartado 1, del Acuerdo marco. La duración limitada de la relación laboral de la segunda categoría y la distinción en cuanto a su régimen general (condiciones de contratación, promoción y resolución de la relación laboral) no constituyen razones objetivas que justifiquen tal discriminación.

4) Habida cuenta de la contestación a las cuestiones precedentes, resulta innecesario dilucidar si, con arreglo a lo dispuesto en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el trato controvertido está prohibido o podría estar justificado.»