

Asunto C-262/20**Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia****Fecha de presentación:**

15 de junio de 2020

Órgano jurisdiccional remitente:

Rayonen sad Lukovit (Tribunal de Primera Instancia de Lukovit, Bulgaria)

Fecha de la resolución de remisión:

15 de junio de 2020

Parte demandante:

VB

Parte demandada:

Glavna direksia «Pozharna bezopasnost i zaschita na naselenieto» kam Ministerstvo na vatreshnite raboti (Dirección principal «Prevención de incendios y protección de la población» del Ministerio del Interior)

Objeto del procedimiento principal

Demanda de un funcionario contra la Dirección para la que trabaja por la retribución de servicios prestados en horario nocturno

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

Interpretación del Derecho de la Unión, artículo 267 TFUE

Cuestiones prejudiciales

1) ¿Requiere la protección efectiva del artículo 12, letra a), de la Directiva 2003/88/CE que la duración normal de los servicios prestados en horario nocturno

por policías y bomberos sea más breve que la duración normal determinada para los servicios prestados durante el día?

2) ¿Exige el principio de igualdad establecido en los artículos 20 y 31 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea que la duración normal del trabajo nocturno de siete horas, determinada en el Derecho nacional para los trabajadores del sector privado, se aplique también a los empleados del sector público, incluidos policías y bomberos?

3) El objetivo establecido en el considerando 8 de la Directiva 2003/88/CE de limitar la duración del trabajo realizado en horario nocturno, ¿puede alcanzarse únicamente de manera efectiva si el Derecho nacional determina expresamente la duración normal del trabajo nocturno, incluido en lo que respecta a los empleados del sector público?

Disposiciones del Derecho de la Unión y jurisprudencia invocadas

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: artículos 20, 31 y 47

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, de 18 de noviembre de 2003); considerandos 2, 4, 7, 8 y 10, así como artículo 12, letra a)

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Konstitutsia na Republika Balgaria (Constitución de la República de Bulgaria): artículos 16, 48, apartado 5 y 116, apartado 1

Kodeks na truda (Código del Trabajo): artículo 140, apartados 1 y 2

Zakon za Ministerstvoto na vatreshnite raboti (Ley del Ministerio del Interior, en lo sucesivo, «ZMVR»): artículos 142, apartados 1 y 5, 187, apartados 1, 3 y 9, y 188, apartado 2

Naredbi na ministara na vatreshnite raboti za reda i organizatsiata i razpredelyaneto na rabotnoto vreme, za negovoto otchitane, za kompensiraneto na rabotata izvan redovnoto rabotno vreme, rezhima na dezhurstvo, vremeto za otdih i pochivkite na darzhavnite sluzhiteli v Ministerstvoto na vatreshnite raboti [Órdenes del Ministro del Interior sobre el orden, la organización y la distribución de los tiempos de prestación del servicio, el registro de los tiempos de prestación del servicio, la compensación por el servicio que exceda del tiempo normal de prestación del servicio, la regulación de las guardias, el tiempo libre y los períodos de descanso de los funcionarios del Ministerio del Interior de 2014 (derogada por la Orden posterior; en lo sucesivo, «Orden del Ministro del Interior de 2014»), de 2015 (derogada mediante sentencia del Varhoven administrativen sad (Tribunal

Supremo de lo Contencioso-Administrativo) de 11 de julio de 2016) y de 2016 (derogada mediante sentencia del Varhoven administrativen sad de 10 de diciembre de 2019; en lo sucesivo, «Orden del Ministro del Interior de 2016»)]

Orden sobre la estructura y organización de las retribuciones de 2007, adoptada por Orden del Consejo de Ministros: artículo 9, apartado 2

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 El demandante, VB, es empleado de la administración de distrito de la ciudad de Lukovit (Bulgaria) y trabaja en la Glavna direktsia «Pozharna bezopasnost i zaschta na naselenieto» (Dirección principal «Prevención de incendios y protección de la población») del Ministerio del Interior (en lo sucesivo, «Dirección») en el cargo de «jefe de turno».
- 2 En el período de tiempo al que se refiere el presente litigio —comprendido entre el 3 de octubre de 2016 y el 3 de octubre de 2019— el demandante realizó turnos de guardia de 24 horas de duración, que fueron liquidados en cada caso por un período total de tres meses.
- 3 Cada trimestre se hacía el cálculo de todas las horas trabajadas que excedían del tiempo normal de servicio del período en cuestión y se efectuaba el pago correspondiente.
- 4 Hasta el 25 de mayo de 2015 el servicio prestado en horario nocturno por el demandante se multiplicaba por 0,143 y el resultado se sumaba al número total de horas trabajadas en el período de cómputo. De este modo se liquidaban siete horas de servicio prestado en horario nocturno como ocho horas de servicio prestado. Así se establecía en la Orden del Ministro del Interior de 2014.
- 5 La Orden de 2015, que la sucedió, ya no contenía ninguna disposición en este sentido. Por lo tanto, a partir del 25 de mayo de 2015, la Dirección dejó de aplicar la disposición por la que se convertían las horas de servicio prestado en horario nocturno en horas de servicio prestadas en horario diurno al liquidar el trabajo realizado y, en concreto, no la aplicó en el período de tiempo al que se refiere el presente litigio.
- 6 VB presentó una demanda ante el Rayonen sad Lukovit (Tribunal de Primera Instancia de Lukovit) solicitando que se condenase a la Dirección a pagarle 1 683,74 levas búlgaras (BGN) en concepto de compensación por horas extra trabajadas y no pagadas, importe incrementado en los intereses legales de demora.
- 7 Alega que, en el período comprendido entre el 2 de octubre de 2016 y el 2 de octubre de 2019 prestó un total de 1 784 horas de servicio en horario nocturno, que la Dirección debería haber convertido en horas diurnas aplicando un coeficiente del 1,143. Dicho de otro modo, en ese período procedía liquidar 2 039,112 horas trabajadas. En su opinión, la Dirección debería haber aplicado a

estos efectos el artículo 9, apartado 2, de la Orden sobre la estructura y organización de las retribuciones, conforme a la que, si se realiza una liquidación conjunta del período trabajado, procede convertir las horas trabajadas en horario nocturno en horas trabajadas en horario diurno mediante la aplicación de un coeficiente, que equivale a la relación entre la duración normal del trabajo diurno y la duración del trabajo nocturno para el correspondiente puesto de trabajo.

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 8 El demandante considera que, a falta de disposición relativa a la conversión del servicio prestado en horario nocturno en servicio prestado en horario diurno en la Ley especial, a saber, la ZMVR, y en las normas especiales de rango inferior, vigentes en el período de tiempo al que se refiere el presente litigio, deben aplicarse por analogía las disposiciones de la Orden sobre la estructura y organización de las retribuciones.
- 9 La Dirección niega la existencia de este derecho alegando la falta de base legal para convertir el servicio prestado en horario nocturno en servicio prestado en horario diurno.
- 10 Desde el punto de vista legal, señala que, de conformidad con el artículo 187, apartado 1, de la ZMVR, la duración normal de los turnos de los funcionarios del Ministerio es de ocho horas diarias y 40 horas semanales cinco días a la semana, independientemente de si la jornada laboral se realiza de día o de noche.
- 11 La Dirección se basa en el artículo 187, apartado 3, de la ZMVR, que establece que únicamente el servicio prestado en turnos que van desde las 22.00 hasta las 6.00 se considerará servicio prestado en horario nocturno y afirma que la Ley establece para los empleados del Ministerio del Interior la misma duración de ocho horas tanto para los turnos de día como para los de noche.
- 12 La Dirección subraya que en las disposiciones normativas de rango inferior, adoptadas por el Ministro del Interior y por las que se rige el tiempo de los servicios prestados por los empleados del Ministerio, no se establece la conversión de las horas de servicio prestadas en horario nocturno en horas de servicio prestadas en horario diurno.
- 13 Considera que no son aplicables a los funcionarios del Ministerio las disposiciones de la Orden sobre la estructura y organización de las retribuciones, adoptada sobre la base del Código del Trabajo, que prevé la conversión de trabajo nocturno en trabajo diurno mediante la aplicación de un coeficiente del 1,143.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 14 El órgano jurisdiccional nacional considera, a la luz de la interpretación realizada por el Tribunal de Justicia en el auto de 14 de julio de 2005, Personalrat der

Feuerwehr Hamburg (C-52/04, EU:C:2005:467, apartados 46 y 54) y en la sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de octubre de 2004, Pfeiffer y otros (C-397/01 a C-403/01, EU:C:2004:584, apartado 57), que en «circunstancias normales», como las del litigio principal, la actividad del cuerpo de bomberos está comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2003/88.

- 15 Teniendo en cuenta el auto del Tribunal de Justicia de 7 de abril de 2011, May (C-519/09, EU:C:2011:221, apartados 25 y 26) el demandante, que es funcionario con arreglo al Derecho búlgaro, debe ser considerado un «trabajador» en el sentido de la Directiva 2003/88.
- 16 El Derecho laboral general de la República de Bulgaria, el Código del Trabajo, establece que la duración normal del trabajo diurno será de ocho horas mientras que la del trabajo nocturno será de siete horas.
- 17 La ley especial por la que se regula la condición de los funcionarios de los cuerpos de policía y de bomberos, la ZMVR, no contiene ninguna disposición normativa expresa por la que se determine la duración normal de los turnos de noche, pues se limita a establecer cuál es el período de tiempo que se considera noche, a saber, las horas comprendidas entre las 22.00 y las 6.00, al igual que dispone el Código del Trabajo.
- 18 A falta de una disposición en este sentido, que determine la duración de los turnos de noche normales, el Ministro del Interior exige en las Órdenes sobre la liquidación de los servicios prestados por los empleados del Ministerio del Interior que la duración normal del servicio que prestan policías y bomberos es igual de día que de noche, a saber, de ocho horas.
- 19 Sin embargo, en la medida en que subyace a la norma especial reguladora del trabajo nocturno la protección de la salud por su carácter perjudicial para el organismo humano, generalmente reconocido, la limitación de la duración normal del trabajo nocturno debe ser igual para todos los trabajadores, independientemente de la base sobre la que se hace uso de la capacidad laboral de estos.
- 20 En este sentido, en litigios idénticos iniciados por demandas de policías y bomberos, el órgano jurisdiccional remitente ya ha adoptado la posición que a continuación se describe.
- 21 A diferencia de las relaciones laborales, las relaciones funcionariales se regulan entre personas del mismo rango con un gran número de estándares mínimos para la protección de los trabajadores con arreglo a principios de soberanía.
- 22 Debido a estas diferencias en los sujetos jurídicos y en los modos de la regulación normativa, es inadmisibles la aplicación subsidiaria de las disposiciones normativas del Derecho laboral general a cuestiones no reguladas de las relaciones laborales de los funcionarios.

- 23 En los supuestos en que, por lo que a la protección del trabajo realizado en horario nocturno se refiere, la Ley especial de la ZMVR se remite expresamente al Código del Trabajo (reza así el artículo 188, apartado 2, de la ZMVR: «los funcionarios que presten servicios entre las 22.00 y las 6.00, disfrutarán de la protección especial del Código del Trabajo»), debe entenderse que determinadas disposiciones del Derecho laboral pueden aplicarse directamente a las relaciones funcionariales.
- 24 La protección especial del trabajo realizado en horario nocturno debe interpretarse a la luz de las dos funciones principales de la regulación normativa del tiempo de trabajo: 1. la función económica, expresada en el período de tiempo durante el que el funcionario ha de cumplir sus obligaciones y, 2. la función protectora cuyo objetivo es la protección de la salud y la conservación de la capacidad laboral de la persona.
- 25 La regulación especial del trabajo nocturno está basada en la función protectora. Punto de partida es el conocimiento con base médico-científica sobre el carácter más nocivo del trabajo nocturno y sobre el agotamiento anticipado de la persona a la luz del biorritmo natural del cuerpo humano, que prevé la noche para el descanso, la recuperación y la reconstitución de las fuerzas físicas y psíquicas.
- 26 El artículo 187, apartado 1, de la ZMVR dispone una duración normal del tiempo de trabajo de los funcionarios del Ministerio del Interior de ocho horas cada día. La inexistencia de una disposición especial que regule las duraciones normal y máxima del servicio prestado en horario nocturno puede explicarse por la remisión que en el artículo 188, apartado 2, de dicha Ley se hace a la protección en virtud del Código del Trabajo, que contiene una duración más breve del trabajo nocturno, a saber, un máximo de siete horas.
- 27 El artículo 187, apartado 3, de la ZMVR no establece una duración normal del servicio prestado en horario nocturno de ocho horas, sino que únicamente determina que, en caso de que se establezcan turnos, como en el caso de autos, es admisible el servicio prestado en horario nocturno entre las 22.00 y las 6.00, no pudiendo exceder la media del tiempo trabajado de ocho horas en un período de 24 horas.
- 28 Del anterior análisis del Derecho resulta que la duración normal del servicio prestado en horario nocturno de los funcionarios del Ministerio también debe ser de un máximo de siete horas.
- 29 Una conclusión en sentido contrario supondría la violación de principios de protección exhaustiva en el trabajo establecidos constitucionalmente. Además, se colocaría a los funcionarios del Ministerio, a saber, policías y bomberos, en una situación peor que la de los empleados del Ministerio que trabajan sobre la base de un contrato de trabajo.
- 30 A este resultado de trato desigual se llegaría porque los empleados del Ministerio que trabajan sobre la base de un contrato de trabajo, no están comprendidos en el

ámbito de aplicación de la Orden del Ministro del Interior de 2016, por lo que se les aplicaría lo dispuesto en el artículo 9, apartado 2, de la Orden sobre la estructura y organización de las retribuciones, que establece la conversión del trabajo nocturno.

- 31 Es contrario a los objetivos del estatuto especial de policías y bomberos, cuyas profesiones se caracterizan por riesgos cada vez mayores, que queden excluidos de la protección del trabajo realizado en horario nocturno, que se expresa en la limitación a siete horas de la duración normal del trabajo nocturno. Esto vulnera los derechos individuales de los funcionarios y es contrario al interés público, debido a la reducción de la efectividad de su trabajo durante la noche.
- 32 En estas circunstancias procede aplicar el artículo 9, apartado 2, de la Orden sobre la estructura y organización de las retribuciones, lo que conduciría al mismo resultado que garantizaba anteriormente la Orden del Ministro del Interior de 2014.
- 33 La interpretación antes descrita del Derecho nacional, que defiende esta Sala del Rayonen sad Lukovit, fue revocada por el órgano jurisdiccional de apelación, aquí, el Okrazhen sad Lovech (Tribunal Provincial de Lovech), que, atendiendo al valor de los litigios, es la última instancia.
- 34 La opinión del órgano jurisdiccional de apelación, que queda reflejada en sus sentencias relativas a pretensiones idénticas de policías y bomberos, se basa en dos argumentos principales.
- 35 La primera consideración se refiere a que la inexistencia de una disposición que establezca la conversión de las horas de servicio prestadas en horario nocturno en horas de servicio prestadas en horario diurno en una relación de 7:8 en disposiciones normativas de rango inferior, adoptadas después de la anulación de la Orden de 2014, responde a una voluntad del legislador y no a un vacío normativo. Además, se señala que el carácter dudoso de una solución jurídica como esta podría incitar al legislador a apartarse de ella en el futuro o a modificarla, pero que no puede ser un argumento que abogue por la aplicación análoga del Derecho.
- 36 El segundo argumento consiste en que el artículo 188, apartado 2, de la ZMVR no es de aplicación directa, puesto que se remite a la protección especial con arreglo al Código del Trabajo.
- 37 La jurisprudencia búlgara pertinente es contradictoria, por lo que, a instancia del Ministro de Justicia, se ha incoado un procedimiento de interpretación ante el Varhoven kasatsionen sad (Tribunal Supremo), el cual todavía no se ha pronunciado.
- 38 El órgano jurisdiccional remitente alberga dudas sobre si los objetivos establecidos en la Directiva 2003/88 relativos a la limitación de la duración del trabajo nocturno y las medidas de protección de los trabajadores nocturnos

contenidas en ella requieren que los Estados miembros determinen, además del marco horario del trabajo o servicio nocturno, también la «duración normal» del trabajo o servicio nocturno, y ello tanto para los trabajadores del sector privado como para los del sector público.

- 39 El órgano jurisdiccional remitente también considera relevante saber si los objetivos de la Directiva 2003/88 requieren que la duración normal del trabajo o servicio nocturno sea necesariamente más breve que la duración normal del trabajo realizado o del servicio prestado durante el día.
- 40 También resulta dudoso lo siguiente: Si el Estado miembro ha establecido una duración normal del trabajo nocturno de siete horas para todos los trabajadores del sector privado, ¿es admisible, teniendo en cuenta el principio de igualdad de trato, que la duración del servicio nocturno prestado por policías y bomberos empleados en el sector público sea mayor, a saber, de ocho horas, igual que la duración normal de su servicio prestado en horario diurno?
- 41 Las respuestas que se den a estas cuestiones son determinantes para la solución del litigio principal, ya que, si el Tribunal de Justicia de la Unión Europea realiza una interpretación conforme a la cual las disposiciones nacionales de protección del trabajo nocturno de policías y bomberos son ilegales y contrarias al principio de igualdad, el órgano jurisdiccional nacional podría adoptar medidas para garantizar que se alcance del objetivo de la Directiva, a saber, limitar la duración del servicio prestado en horario nocturno.
- 42 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, la obligación de los Estados miembros, derivada de una directiva, de alcanzar el objetivo que esta prevé, así como su deber, conforme al artículo 4 TUE, apartado 3, y al artículo 288 TFUE, de adoptar todas las medidas generales o particulares apropiadas para garantizar el cumplimiento de dicha obligación, se imponen a todas las autoridades de los Estados miembros, incluidas, en el marco de sus competencias, las autoridades judiciales (sentencia de 7 de agosto de 2018, Smith, C-122/17, EU:C:2018:631, apartado 38 y jurisprudencia citada).
- 43 Para cumplir esta obligación, el principio de interpretación conforme con el Derecho de la Unión permite al órgano jurisdiccional nacional tomar en consideración la totalidad de su Derecho interno y aplicar los métodos de interpretación reconocidos por este, a fin de garantizar la plena efectividad del Derecho de la Unión y alcanzar una solución conforme con el objetivo perseguido por este (véanse, en este sentido, las sentencias de 5 de octubre de 2004, Pfeiffer y otros, C-397/01 a C-403/01, EU:C:2004:584, apartado 117, y de 8 de mayo 2019, Praxair MRC, C-486/18, EU:C:2019:379, apartado 37 y jurisprudencia citada).
- 44 La aplicación del principio de interpretación conforme del Derecho interno en el presente asunto conduciría a una interpretación *contra legem* del Derecho interno, ya que procedería colmar la eventual laguna en la ZMVR por los métodos de interpretación antes expuestos.

- 45 Más arriba, el órgano jurisdiccional remitente ha expuesto su interpretación en cuanto al fondo de todo el Derecho nacional, pero sin analizarlo a la luz del Derecho de la Unión, ya que las dudas expresadas en relación con la interpretación de la Directiva 2003/88 impiden que el órgano jurisdiccional que conoce del asunto aplique esta antes de obtener una interpretación auténtica por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Petición especial

- 46 En el presente asunto, el órgano jurisdiccional remitente considera que se da el requisito para tramitar el asunto por el procedimiento prejudicial de urgencia conforme a lo dispuesto en el artículo 107 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia. El litigio concreto es uno de miles de litigios individuales de policías y bomberos que acudieron a los tribunales búlgaros en los últimos años. Al mismo tiempo, en dicho país los tribunales defienden dos posturas contrarias, que ponen seriamente en peligro la seguridad jurídica, no existiendo hasta la fecha ninguna resolución interpretativa del Varhoven kasatsionen sad sobre esta cuestión. Estas dos circunstancias abogan por la urgencia del examen de la petición de decisión prejudicial a fin de que, vista la gran cantidad de litigios similares, todos los tribunales tengan la posibilidad de asumir la interpretación que el Tribunal de Justicia realice de la Directiva 2003/88 para poder aplicar el principio de interpretación conforme del Derecho interno.