

## Versión anonimizada

Traducción

C-580/19 - 1

Asunto C-580/19

### Petición de decisión prejudicial

**Fecha de presentación:**

30 de julio de 2019

**Órgano jurisdiccional remitente:**

Verwaltungsgericht Darmstadt (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Darmstadt, Alemania)

**Fecha de la resolución de remisión:**

21 de febrero de 2019

**Parte demandante:**

RJ

**Parte demandada:**

Stadt Offenbach am Main (Ciudad de Offenbach del Meno)

---

[omissis]

**VERWALTUNGSGERICHT DARMSTADT (TRIBUNAL DE LO  
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE DARMSTADT)**

### RESOLUCIÓN

En el procedimiento contencioso-administrativo entre:

RJ,

[omissis] Biebergemünd,

parte demandante,

[omissis]

y

Stadt Offenbach am Main (Ciudad de Offenbach del Meno), [omissis] Offenbach del Meno, [omissis]

parte demandada,

**en relación con la** retribución de las guardias de disponibilidad y de las guardias localizadas

el Verwaltungsgericht Darmstadt [omissis]

[omissis] ha resuelto:

**Someter al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en virtud del artículo 267 TFUE, una decisión prejudicial sobre las siguientes cuestiones:**

«1) **¿Debe interpretarse el artículo 2 de la Directiva 2003/88/CE en el sentido de que los períodos de guardia durante los cuales el trabajador está obligado a presentarse “con el vehículo de intervención en un plazo de veinte minutos dentro del término municipal de su lugar de trabajo con el uniforme de intervención” deben ser considerados tiempo de trabajo si, pese a no haber fijado el empresario al trabajador el lugar en que ha de permanecer, se restringen considerablemente su elección de paradero y sus posibilidades de dedicarse a sus intereses personales y sociales?**

2) **En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión prejudicial:**

**¿Debe interpretarse el artículo 2 de la Directiva 2003/88/CE, en una situación como la de la primera cuestión prejudicial, en el sentido de que en la definición del concepto de “tiempo de trabajo” se ha de considerar también si —y en qué medida— durante una guardia de disponibilidad en un lugar no fijado por el empresario es previsible contar con llamamientos periódicos al servicio?»**

## Motivos

### I.

- 1 Las partes litigan en el procedimiento principal acerca de si los períodos de guardia de los jefes de intervención del cuerpo de bomberos de Offenbach del Meno deben considerarse como tiempo de trabajo.
- 2 El demandante es un funcionario que sirve como bombero (con la categoría de oficial bombero) en el cuerpo de bomberos de Offenbach del Meno.

- 3 Además de sus funciones ordinarias, con arreglo a la normativa aplicable al cuerpo de bomberos de Offenbach del Meno, el demandante debe realizar periódicamente las llamadas «guardias como funcionario del servicio de intervención».
- 4 Con arreglo a la Orden del servicio de intervención del cuerpo de bomberos de Offenbach, durante una guardia como funcionario del servicio de intervención el demandante está obligado a permanecer siempre localizable, a tener preparado su uniforme de intervención y a llevar consigo el vehículo de intervención facilitado por la demandada. Durante la guardia, el demandante debe ocuparse de las llamadas que reciba como jefe de intervención para informarle de incidentes, y con respecto a las cuales ha de tomar las decisiones pertinentes. En determinadas situaciones debe acudir al lugar de intervención o a su puesto de trabajo. Durante la guardia como funcionario del servicio de intervención, el demandante debe elegir el lugar en que permanece de modo que, en caso de alarma, llegue en veinte minutos al término municipal de Offenbach con el vehículo de intervención y en el uniforme de intervención.
- 5 Entre semana, esa guardia como funcionario del servicio de intervención dura desde las 17.00 horas hasta las 7.00 horas del día siguiente. Los fines de semana, el horario va del viernes a las 17.00 horas hasta el lunes a las 7.00 horas. Una guardia de fin de semana puede encadenarse a una semana de 42 horas de jornada diurna. Como promedio, el demandante realiza guardias como funcionario del servicio de intervención entre 10 y 15 fines de semana al año. Entre el 1 de enero de 2013 y el 31 de diciembre de 2015, el demandante realizó un total de 126 guardias como funcionario del servicio de intervención, durante las cuales se produjeron 20 alarmas o intervenciones. Por lo tanto, en la media de esos tres años se produjeron 6,67 alarmas anuales durante las guardias como funcionario del servicio de intervención.
- 6 El demandante solicitó que se reconociese la guardia como funcionario del servicio de intervención como tiempo de trabajo y que se retribuyese en consecuencia. La demandada desestimó la petición mediante resolución de 6 de agosto de 2014, al no considerar las guardias como funcionario del servicio de intervención como tiempo de trabajo.
- 7 El 31 de julio de 2015, el demandante interpuso recurso contencioso-administrativo ante el órgano jurisdiccional remitente.
- 8 En opinión del demandante, la guardia como funcionario de intervención es tiempo de trabajo. Entiende que el tiempo de guardia puede considerarse también como tiempo de trabajo cuando, a pesar de que el empresario no determine el lugar en que ha de permanecer el trabajador, sí establece un plazo muy breve en el cual el trabajador debe comenzar a trabajar. Tampoco en este caso goza el trabajador de libertad para elegir su paradero, incluso aunque no se fije concretamente el lugar de permanencia. El demandante observa que la guardia como funcionario del servicio de intervención constituye una restricción muy

severa de su libertad. Para respetar el plazo de veinte minutos, debe partir directamente de su domicilio en caso de alarma, de manera que no puede emprender ninguna actividad que no pueda ser interrumpida. Si abandona su domicilio, solo puede dedicarse a actividades en que permanezca muy cerca de su vehículo. Por lo tanto, durante la guardia no puede ni correr ni andar en bicicleta, ya que no se garantiza que pueda respetar el corto tiempo de intervención de veinte minutos. También se ve sustancialmente restringida su libertad de elección de actividades de ocio con su esposa y sus hijos. Así, no tiene posibilidad de realizar excursiones con los niños pues de lo contrario debería abandonarlos si de camino le llaman para una intervención. Por consiguiente, durante la guardia como funcionario del servicio de intervención se halla drásticamente limitado tanto en cuanto a la elección de su lugar de permanencia como con respecto a la elección de sus actividades.

9 El demandante solicita:

- 1) Que se anule la resolución de 6 de agosto de 2014, en su versión resultante de la resolución del recurso administrativo, dictada el 2 de noviembre de 2015;
- 2) Que se declare que las guardias de disponibilidad realizadas por el demandante como jefe de intervención (guardias como funcionario del servicio de intervención) en el cuerpo de bomberos de Offenbach deben considerarse y retribuirse íntegramente como tiempo de trabajo;
- 3) Que se condene a la demandada a pagar al demandante la suma de 27 878,16 euros brutos por las guardias realizadas como jefe de intervención entre el 11 de octubre de 2013 y el 31 diciembre de 2015;
- 4) Que se declare la necesidad de consultar a un apoderado en el procedimiento administrativo.

10 La demandada solicita:

Que se desestime el recurso.

11 En opinión de la demandada, las guardias como funcionario del servicio de intervención no constituyen tiempo de trabajo. El demandante no está obligado a permanecer disponible en un lugar determinado por la demandada ajeno a su ámbito privado. El plazo legal de veinte minutos establecido para llegar al término municipal ofrece al demandante un radio adecuado dentro del cual puede moverse con libertad, máxime teniendo en cuenta la circunstancia de que los vehículos de intervención gozan de ciertos privilegios en la circulación cuando utilizan las señales de alarma. Añade la demandada que de un funcionario planificador se puede esperar que durante la guardia localizada se dedique exclusivamente a actividades que no tengan repercusiones en caso de intervención. Por otro lado, no se da la periodicidad en los llamamientos requerida por la jurisprudencia del

Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) para su calificación como tiempo de trabajo.

## II.

- 12 El litigio [*omissis*] fue suspendido mediante resolución de 21 de febrero de 2019. Debe someterse al Tribunal de Justicia de la Unión Europea una petición de decisión prejudicial, con arreglo al artículo 267 TFUE, sobre las cuestiones formuladas en la parte dispositiva de la resolución.
- 13 Dichas cuestiones tienen por objeto la interpretación del artículo 2, punto 1, de la Directiva 2003/88/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de noviembre de 2003, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo (DO 2003, L 299, p. 9).
- 14 Las cuestiones prejudiciales planteadas sobre la interpretación de la Directiva son pertinentes a efectos de dirimir el litigio principal y precisan de la aclaración del Tribunal de Justicia [*omissis*].

### 1. Marco jurídico

#### a) Derecho de la Unión

- 15 El artículo 2 («Definiciones») de la Directiva 2003/88 dispone, en sus puntos 1 y 2: «A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:
  - 1) tiempo de trabajo: todo período durante el cual el trabajador permanezca en el trabajo, a disposición del empresario y en ejercicio de su actividad o de sus funciones, de conformidad con las legislaciones y/o prácticas nacionales;
  - 2) período de descanso: todo período que no sea tiempo de trabajo».

#### b) Derecho alemán

- 16 Desde el punto de vista terminológico, en el Derecho alemán se diferencia entre el concepto de «Bereitschaftsdienst» (guardia en régimen de presencia física), que constituye tiempo de trabajo, y el de «Rufbereitschaft» (guardia localizada), que no constituye tiempo de trabajo. En lo sucesivo se utilizará el término «*tiempo de guardia*» como concepto neutral cuando no implique cualificación alguna en cuanto a la consideración como tiempo de trabajo.
- 17 [*omissis*]
- 18 [*omissis*] [Referencia a la ausencia de una normativa legal]
- 19 Conforme a la jurisprudencia del Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo), una guardia en régimen de presencia física se ha de considerar como tiempo de trabajo si el funcionario debe permanecer en un

lugar determinado por el empleador y ajeno a su ámbito privado, dispuesto a intervenir inmediatamente en cualquier momento, y si, con arreglo a la experiencia, es previsible contar con llamamientos al servicio [*omissis*].

- 20 El [*omissis*] Verordnung über die Organisation, Mindeststärke und Ausrüstung der öffentlichen Feuerwehren (Reglamento de organización, dotación mínima y equipamiento de los cuerpos de bomberos), de 17 de diciembre de 2013 [*omissis*], establece lo siguiente en su anexo, en particular:
- 21 «Por lo general, el equipamiento del nivel 2, incluido el personal necesario para ello, intervendrá en el plazo de veinte minutos desde la alarma en el lugar de intervención [...]»
- 22 Con arreglo a una Comunicación de la demandada, para responder al potencial de riesgo de la ciudad de Offenbach, el equipamiento y el personal del nivel 2 deberán ser movilizados en primer lugar.
- 23 La guardia de intervención del cuerpo de bomberos de Offenbach se regula en la Orden del servicio de intervención de dicho cuerpo de bomberos (versión de 18 de junio de 2018), parte 103. Dicha Orden fue redactada por el director del cuerpo de bomberos de Offenbach [*omissis*] en aplicación de la normativa sobre plazos del citado Reglamento de organización, dotación mínima y equipamiento de los cuerpos de bomberos. Con arreglo a la Orden del servicio de intervención, cuando el funcionario del servicio de intervención reciba la alarma se dirigirá inmediatamente al lugar de intervención utilizando los privilegios de circulación.
- 24 En relación con las obligaciones del funcionario del servicio de intervención durante su guardia como tal, la Orden del servicio de intervención establece detalladamente lo siguiente, en su página 6:
- 25 «El funcionario del servicio de intervención servirá en régimen de guardia localizada y durante la misma deberá elegir el lugar en que permanecerá de modo que respete el tiempo de intervención de veinte minutos. Se considerará satisfecha esta exigencia cuando pueda desplazarse en coche desde donde permanezca hasta el término municipal de la ciudad de Offenbach del Meno en veinte minutos utilizando los privilegios de circulación. A tal efecto, se considerarán los valores medios de densidad de tráfico y las condiciones habituales de circulación y meteorológicas.»

## 2. Admisibilidad de la petición de decisión prejudicial

- 26 [*omissis*]
- 27 El Tribunal de Justicia ya ha declarado que las actividades desempeñadas por las fuerzas de intervención de un servicio público de bomberos están comprendidas en el ámbito de aplicación de la Directiva 2003/88 (auto de 14 de julio de 2005, Personalrat der Feuerwehr Hamburg, C-52/04, EU:C:2005:467, apartado 52).

- 28 Las cuestiones relativas a la retribución de las guardias en régimen de presencia física no están reguladas en la Directiva 2003/88 (sentencia de 21 de febrero de 2018, Matzak, C-518/15, ECLI:EU:C:2018:82, apartado 24 y jurisprudencia citada).
- 29 La calificación de la guardia como funcionario del servicio de intervención como tiempo de trabajo a efectos de la Directiva 2003/88 es una cuestión previa relevante para la resolución del litigio pendiente ante el órgano jurisdiccional remitente. La pretensión del demandante de que se condene a la demandada a la retribución de las guardias como funcionario del servicio de intervención requiere, con arreglo al Derecho nacional, que el demandante haya prestado servicios excediendo la duración máxima del tiempo de trabajo semanal establecida en la Directiva 2003/88 que deban ser considerados como tiempo de trabajo [*omissis*]. En tal caso, el demandante tendría derecho a una compensación en forma de tiempo de descanso o a una retribución en virtud de la normativa nacional sobre la compensación de los funcionarios o, en su caso, también en virtud de la responsabilidad del Estado prevista en el Derecho de la Unión. Por lo tanto, la cuestión de si el tiempo de guardia en régimen de presencia física debe considerarse tiempo de trabajo constituye una cuestión previa relevante para la resolución del litigio.
- 30 Por otro lado, la pretensión adicional del demandante relativa a la declaración de que la guardia como funcionario del servicio de intervención es tiempo de trabajo no guarda relación con una posible retribución, sino que se refiere a que en el futuro no se siga recurriendo a una guardia que vulnera el tiempo máximo de trabajo semanal autorizado con arreglo al Derecho de la Unión.

### **3. Primera cuestión prejudicial**

- 31 Con la primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea obtener una aclaración de la cuestión de si el tiempo de las guardias en régimen de presencia física solo puede considerarse tiempo de trabajo a efectos de la Directiva 2003/88 si durante ese tiempo el trabajador debe permanecer en un lugar determinado por el empresario, o si puede tratarse de tiempo de trabajo, aun sin tal imposición geográfica, como consecuencia de la restricción de la libre elección del paradero o de limitaciones *cualitativas* en la configuración del tiempo libre del trabajador.
- 32 Esta cuestión no ha sido resuelta aún por el Tribunal de Justicia en sus sentencias relativas a la interpretación del artículo 2 de la Directiva 2003/88.
- 33 Hasta ahora, el Tribunal de Justicia ha considerado que, para la existencia de tiempo de trabajo, es necesario que el trabajador permanezca en un lugar determinado por el empresario.
- 34 Conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el factor determinante para la calificación de «tiempo de trabajo», en el sentido de la Directiva 2003/88, es el

hecho de que el trabajador está obligado a hallarse físicamente presente en el lugar determinado por el empresario y a permanecer a disposición de este para poder prestar sus servicios inmediatamente en caso de necesidad. En efecto, estas obligaciones, que impiden que los trabajadores afectados elijan su lugar de estancia durante los períodos de guardia, deben considerarse comprendidas en el ejercicio de sus funciones (sentencia de 21 de febrero de 2018, Matzak, C-518/15, ECLI:EU:C:2018:82, apartado 59 y jurisprudencia citada).

- 35 En cambio, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, existe período de descanso en la situación en la que el trabajador efectúa una guardia según el sistema de guardia localizada, que implica que esté accesible permanentemente sin no obstante deber estar presente en el lugar de trabajo. En efecto, aunque esté a disposición de su empresario en la medida en que debe estar localizable, en esta situación el trabajador puede administrar su tiempo con menos limitaciones y dedicarse a sus intereses personales (*ibid.*, apartado 60).
- 36 En el asunto Matzak el Tribunal de Justicia se enfrentó por primera vez a la cuestión de si las guardias en que el trabajador permanece en su domicilio deben considerarse también como tiempo de trabajo. El Tribunal de Justicia respondió afirmativamente a esta cuestión en una situación en que el trabajador estaba obligado a responder a las convocatorias de su empresario en un plazo de ocho minutos, plazo en el que se reduce considerablemente la posibilidad de realizar otras actividades.
- 37 En el presente caso se plantea la cuestión de si el tiempo de guardia también debe considerarse tiempo de trabajo cuando el trabajador, pese a no estar obligado a permanecer en un lugar exacto determinado por el empresario, se ve sustancialmente limitado en la elección de su paradero y en sus posibilidades de dedicarse a sus intereses personales y sociales por las demás condiciones temporales y materiales que le impone el empresario.
- 38 En su sentencia dictada en el asunto Matzak, el Tribunal de Justicia basó la calificación de la guardia como tiempo de trabajo en dos aspectos: por un lado, en el hecho de que el trabajador esté obligado a estar presente en un lugar determinado por el empresario (en este caso, su domicilio) y, por otro, en las limitaciones de las posibilidades del trabajador a dedicarse a sus intereses personales y sociales que suponían la necesidad de presentarse en el lugar de trabajo en un plazo de ocho minutos (*ibid.*, apartado 63).
- 39 En opinión del órgano jurisdiccional remitente, las consideraciones del Tribunal de Justicia en el asunto Matzak tampoco excluyen que el tiempo de guardia deba calificarse como tiempo de trabajo en una situación como la presente, en que, si bien el empresario no impone al trabajador un lugar exacto de permanencia, la libre elección de su paradero y la configuración del tiempo libre del trabajador están considerablemente restringidas.

- 40 El órgano jurisdiccional remitente cree que su postura se ve confirmada por las conclusiones de la Abogado General Sharpston en el asunto Matzak (presentadas el 26 de julio de 2017, C-518/15, ECLI:EU:C:2017:619, puntos 57 y 58). La Abogado General subrayó allí que la afirmación del Tribunal de Justicia en su anterior jurisprudencia de que «la obligación del trabajador de estar físicamente presente en el lugar que determine el empresario» constituye el factor determinante para la calificación como tiempo de trabajo debe examinarse con cierta cautela. Es igual de relevante la calidad del tiempo del que un trabajador puede disfrutar cuando permanece en situación de disponibilidad, como acredita su capacidad de dedicarse a sus intereses personales o a su familia (*ibíd.*, punto 57). Sin embargo, por otro lado, la Abogado General Sharpston tampoco parece haber entendido el fondo del asunto Matzak en el sentido de que el bombero del que allí se trataba estuviese obligado a permanecer en su domicilio, pero únicamente a efectos de asegurarse de poder llegar a su centro de trabajo en ocho minutos (véanse, en particular, la nota 8 y el punto 46 de las conclusiones).
- 41 Tampoco para el Tribunal de Justicia es irrelevante la calidad del tiempo del que dispone el trabajador, cuando en su sentencia dictada en dicho asunto subraya la importancia de las limitaciones objetivas de las posibilidades que tiene un trabajador de dedicarse a sus intereses personales y sociales (sentencia de 21 de febrero de 2018, Matzak, C-518/15, ECLI:EU:C:2018:82, apartado 63; a la posibilidad de dedicarse a sus propios intereses remite también el Tribunal de Justicia en su auto de 4 de marzo de 2011, Grigore, C-258/10, ECLI:EU:C:2011:122, apartado 66).
- 42 En opinión del órgano jurisdiccional remitente, aun cuando el empresario no obliga al trabajador a permanecer en su domicilio durante la guardia, puede tratarse de tiempo de trabajo en el sentido de la Directiva si, al imponerle un plazo muy breve para incorporarse al trabajo, el empresario establece un radio geográfico de permanencia y, con ello, se limitan considerablemente las posibilidades del trabajador de elegir dónde permanecer y de configurar su tiempo libre. El Bundesarbeitsgericht (Tribunal Supremo de lo Laboral), en una de sus resoluciones, partió de que, cuando se obliga al trabajador a iniciar su trabajo en un plazo de veinte minutos (con independencia de si el empresario le impone o no un lugar de permanencia concreto), ha de considerarse tiempo de trabajo. Para dicho tribunal el factor decisivo fue que, con el estrecho margen de tiempo, se limitaba la libre elección del paradero y la configuración del tiempo libre por el trabajador [*omissis*].
- 43 En opinión del órgano jurisdiccional remitente, sería una diferencia de trato injustificada negar la existencia de tiempo de trabajo solo por el hecho de que el empresario no impone un lugar de permanencia exacto, aunque para el trabajador la obligación de personarse en veinte minutos en un determinado lugar (en este caso, el término municipal de Offenbach) con el uniforme de intervención y en el vehículo de intervención puede constituir una restricción de similar intensidad de la configuración de su tiempo libre como cuando se impone un lugar de permanencia exacto. A diferencia de lo que sucede en el tiempo de trabajo, la

mera guardia localizada, que no constituye tiempo de trabajo, se caracteriza por que el trabajador puede elegir libremente su lugar de permanencia y solo está obligado a asegurarse de poder iniciar su actividad con la mayor prontitud. Sin embargo, si el lapso de tiempo que se impone al trabajador para iniciar su actividad es demasiado reducido, aunque el empresario no determine un lugar exacto de permanencia, ya no cabe hablar de libre elección del lugar de permanencia. Podría afirmarse también que, con la imposición de un plazo tan reducido, el empresario determina *indirectamente* el lugar de permanencia del trabajador, con lo que este ve considerablemente limitada su conducta privada. El demandante en el presente procedimiento ha expuesto a este respecto las limitaciones mencionadas en la sección I respecto a la configuración de su tiempo libre, en particular por lo que respecta a sus hijos.

- 44 El órgano jurisdiccional remitente llama también la atención sobre el hecho de que, ante la digitalización del trabajo y las actuales posibilidades de teletrabajo, el aspecto de la determinación de un lugar de permanencia concreto por el empresario ha podido pasar a un segundo plano como factor determinante para la definición del tiempo de trabajo.

#### **4. Segunda cuestión prejudicial**

- 45 Con la segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si, en la calificación del tiempo de guardia como tiempo de trabajo, puede ser determinante también la frecuencia media de los llamamientos durante ese tiempo.
- 46 El Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo), en su jurisprudencia relativa a la calificación de las guardias como tiempo de trabajo, remite al criterio de si, conforme a la experiencia, es previsible contar con llamamientos al servicio [*omissis*]. A este respecto es decisiva la frecuencia con que, por lo general, es previsible que el trabajador sea llamado al servicio durante las guardias. Si el tiempo de guardia solamente es interrumpido con intervenciones de manera esporádica, no se puede hablar de tiempo de trabajo.
- 47 El criterio de la frecuencia de los llamamientos al servicio no ha sido considerado hasta ahora en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Cuando se han cumplido los demás criterios para la calificación como tiempo de trabajo con arreglo al artículo 2 de la Directiva 2003/88, no se ha tenido en cuenta el trabajo efectivamente desarrollado durante una guardia en régimen de presencia física (sentencia de 3 de octubre de 2000, Simap, C-303/98, ECLI:EU:C:2000:528, apartado 48).
- 48 En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente solicita al Tribunal de Justicia que responda a la cuestión de si, y en qué medida, para la calificación como tiempo de trabajo de las guardias en que no se debe permanecer ni en el lugar de trabajo ni necesariamente en el domicilio, pero que, debido a las demás condiciones, implican restricciones

considerables para la configuración del tiempo libre de los trabajadores, puede tener alguna relevancia la frecuencia del llamamiento, cuestión que no ha sido resuelta hasta ahora por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

[*omissis*]

DOCUMENTO DE TRABAJO