

Asunto C-435/23**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:**

13 de julio de 2023

Órgano jurisdiccional remitente:

Okrazhen sad Smolyan (Tribunal Provincial de Smolyan, Bulgaria)

Fecha de la resolución de remisión:

12 de julio de 2023

Parte apelante y demandada:

Glavna direktsia Granichna politsia kam Ministerstvo na vatreshnite raboti (Dirección General de Policía de Fronteras, adscrita al Ministerio del Interior)

Parte apelada y demandante:

BO

Objeto del procedimiento

La Glavna direktsia Granichna politsia kam Ministerstvo na vatreshnite raboti (Dirección General de Policía de Fronteras, adscrita al Ministerio del Interior) ha interpuesto ante el órgano jurisdiccional remitente, el Okrazhen sad Smolyan (Tribunal Provincial de Smolyan), un recurso de apelación contra la sentencia del Rayonen sad Smolyan (Tribunal de Primera Instancia de Smolyan) de 7 de marzo de 2023, por la cual se estimó la demanda presentada por BO, un funcionario de policía al servicio de dicha Dirección General, en que se solicitaba que se condenase a la Dirección General al pago de la retribución correspondiente al trabajo nocturno por él realizado.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

Interpretación del Derecho de la Unión, artículo 267 TFUE

Cuestiones prejudiciales

1) ¿Deben interpretarse el artículo 12, letra a), y el considerando 8 de la Directiva 2003/88/CE, así como los artículos 20 y 31 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en el sentido de que se oponen a una normativa nacional [en el presente caso, el artículo 187 de la *Zakon za ministerstvoto na vatreshnite raboti* (Ley del Ministerio del Interior)] que, al no permitir que la menor duración del trabajo nocturno en comparación con el trabajo diurno, aplicable con arreglo a las disposiciones generales para los trabajadores del sector privado, se aplique igualmente a los trabajadores del sector público, como policías y bomberos, que trabajen por turnos y en horario nocturno («funcionarios», con arreglo al artículo 142, apartado 1, punto 1, de dicha Ley), da lugar a la siguiente diferencia de trato, que no guarda relación con ningún fin legalmente admisible:

Un grupo de trabajadores del sector público que desempeña funciones especialmente importantes de mantenimiento del orden público y protección de la población (en el presente caso, policías y bomberos, con arreglo al artículo 142, apartado 1, punto 1, de la Ley del Ministerio del Interior, con trabajo por turnos y en horario nocturno) se ve perjudicado:

a) por un lado, en comparación con otro grupo de trabajadores del mismo sector público que, desempeñando las mismas funciones de mantenimiento del orden público y protección de la población, no realizan trabajo nocturno dentro de su trabajo por turnos (en el presente caso, los demás «funcionarios», con arreglo al artículo 142, apartado 1, punto 1, de la Ley del Ministerio del Interior), pese a lo cual perciben los mismos beneficios (por ejemplo, complemento de antigüedad, vacaciones retribuidas de mayor duración, jubilación anticipada y compensaciones más elevadas al causar baja en el servicio) que esos policías y bomberos, que sí realizan trabajo nocturno dentro de su trabajo por turnos;

b) por otro lado, en comparación con los trabajadores del sector privado que trabajan por turnos y en horario nocturno sin percibir los mismos beneficios, ya que no desempeñan las mismas funciones especialmente importantes de mantenimiento del orden público y protección de la población por las cuales se conceden tales beneficios a todo un grupo de trabajadores del sector público (todos los «funcionarios», con arreglo al artículo 142, apartado 1, punto 1, de la Ley del Ministerio del Interior)?

2) ¿Deben interpretarse el artículo 12, letra a), y el considerando 8 de la Directiva 2003/88/CE, así como los artículos 20 y 31 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en el sentido de que se oponen a la aplicación de una jurisprudencia nacional vinculante [en este caso, la sentencia interpretativa n.º 1 de la Sala Conjunta de lo Civil del *Varhoven kasatsionen sad na Republika Bulgaria* (Tribunal Supremo de la República de Bulgaria) de 15 de marzo de 2023, asunto interpretativo n.º 1/2020] si dicha aplicación da lugar a un resultado incompatible con el Derecho de la Unión, concretamente a la diferencia

de trato descrita en la primera cuestión, que no se basa en ningún criterio objetivo y razonable, es decir, no guarda relación con ningún fin legalmente admisible ni es proporcionada a ese fin?

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: considerandos 2, 4, 7, 8 y 10 y artículo 12, letra a)

Sentencias del Tribunal de Justicia de 24 de febrero de 2022, Glavna direktsia «Pozharna bezopasnost i zashtita na naselenieto» (C-262/20, EU:C:2022:117; en lo sucesivo, «sentencia C-262/20»); de 4 de mayo de 2023, Glavna direktsia «Pozharna bezopasnost i zashtita na naselenieto» (Trabajo nocturno) (C-529/21 a C-536/21 y C-732/21 a C-738/21, EU:C:2023:374; en lo sucesivo, «sentencia C-529/21 a C-536/21 y C-732/21 a C-738/21»); de 5 de octubre de 2010, Elchinov (C-173/09, EU:C:2010:581); de 8 de noviembre de 2016, Ognyanov (C-554/14, EU:C:2016:835), y de 30 de junio de 2022, Profi Kredit Bulgaria (Compensación de oficio en caso de cláusula abusiva) (C-170/21, EU:C:2022:518), así como el auto de 17 de enero de 2023, TBI Bank (C-379/21, EU:C:2023:29)

Disposiciones de Derecho nacional

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

Kodeks na truda (Código del Trabajo): artículos 140, 152, 153 y 261 y capítulo 15

Kodeks za sotsialno osiguryavane (Código de la Seguridad Social): artículo 69

Zakon za ministerstvoto na vatreshnite raboti (Ley del Ministerio del Interior): artículos 2, 142, 178, 179, 181, 183, 187, 188, 189, 190, 234, 238, etc.

Zakon za sadebnata vlast (Ley de Organización de los Tribunales): artículos 124 y 130

Zakon za chastnata ohranitelna deynost (Ley de Empresas Privadas de Seguridad); artículos 2 y 50

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 otidh 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, 2015, 2016, 2020 y 2022

Naredba za strukturata i organizatsiata na rabotnata zaplata (Reglamento de la Estructura y Organización de la Retribución del Trabajo) de 2007 (en lo sucesivo, «Reglamento Retributivo»): artículos 8 y 9, apartado 2

Varhoven kasatsionen sad na Republika Bulgaria (Tribunal Supremo de la República de Bulgaria; en lo sucesivo, «VKS»): sentencia interpretativa n.º 1 de la Sala Conjunta de lo Civil de 15 de marzo de 2023, asunto interpretativo n.º 1/2020

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 BO es un funcionario en el sentido del artículo 142, apartado 1, punto 1, de la Ley del Ministerio del Interior, al servicio de la Dirección General de Policía de Fronteras del Ministerio del Interior, y trabaja como director de policía en el puesto de policía de fronteras de Zlatograd.
- 2 Desempeña su trabajo por turnos de doce horas, que se dividen en franjas horarias. Durante el período controvertido, comprendido entre el 11 de octubre de 2019 y el 30 de septiembre de 2022, realizó trabajo nocturno durante un total de 1 272 horas.
- 3 BO alega que estas horas de trabajo nocturno deberían haber sido retribuidas aplicando un coeficiente de 1,143 respecto a las horas de trabajo diurno, como sucede con los trabajadores del sector privado. A este respecto, el régimen especial de la Ley del Ministerio del Interior y de sus reglamentos de ejecución presenta desde 2014 un vacío normativo que, a su parecer, debe ser integrado mediante la aplicación subsidiaria de las disposiciones pertinentes del régimen general laboral, concretamente el artículo 9, apartado 2, del Reglamento Retributivo. De conformidad con este último, en el cálculo del tiempo de trabajo las horas de trabajo nocturno se han de convertir a horas de trabajo diurno aplicando un coeficiente que se corresponda con la relación entre la duración ordinaria del trabajo diurno y la del trabajo nocturno.
- 4 En consecuencia, BO presentó una demanda en primera instancia ante el Rayonen sad Smolyan y solicitó, en particular, que se condenase a la Dirección General de Policía de Fronteras del Ministerio del Interior a pagarle 1 886,10 levas búlgaras (BGN), correspondientes a la retribución no abonada por el trabajo nocturno realizado entre el 11 de octubre de 2019 y el 30 de septiembre de 2022, más los intereses aplicables.
- 5 El mencionado tribunal estimó la demanda y declaró que, debido al vacío normativo que presentaba la Ley, procedía aplicar subsidiariamente el artículo 9, apartado 2, del Reglamento Retributivo, pues lo contrario generaría una diferencia

de trato para los funcionarios del Ministerio del Interior que trabajen en horario nocturno y por turnos, tanto en comparación con otros funcionarios como en comparación con los trabajadores del sector privado.

- 6 Contra esta sentencia, la Dirección General de Policía de Fronteras interpuso recurso de apelación ante el órgano jurisdiccional remitente.

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 7 Con su recurso, la Dirección General alega que la Ley del Ministerio del Interior no presenta vacío alguno y que no existe en ella fundamento alguno para convertir las horas de trabajo nocturno a horas de trabajo diurno, pues la duración normal establecida para este último es la misma que para el trabajo nocturno. La diferencia entre el régimen especial del Ministerio del Interior y el Derecho laboral general se debe, en su opinión, a la relevancia de las relaciones con la sociedad que implica el desempeño de las funciones específicas de los policías y los bomberos al servicio de dicho Ministerio.
- 8 Habida cuenta de esta particularidad, afirma que no se produce discriminación alguna. Si bien los funcionarios del Ministerio del Interior trabajan en condiciones menos favorables y están sometidos a mayores exigencias que los trabajadores del sector privado y que otros funcionarios, también gozan de diversos mecanismos de compensación, incentivos adicionales de carácter material y ventajas inmateriales que no se conceden ni a los trabajadores del sector privado ni al personal laboral del sector público, incluido el del Ministerio del Interior, ni tampoco a otros funcionarios (por ejemplo, un salario mayor y mayor protección social en forma de retribución de las horas extraordinarias, tiempo de descanso, vacaciones y otros beneficios).
- 9 En su recurso, la Dirección General alega, además, que su interpretación es perfectamente coherente con las consideraciones formuladas por el Tribunal de Justicia en la sentencia C-262/20.
- 10 En su contestación al recurso, BO insiste en el argumento de la discriminación. Afirma que la reciente sentencia interpretativa del VKS (en el asunto interpretativo n.º 1/2020) contradice las mencionadas consideraciones del Tribunal de Justicia en la sentencia C-262/20. Así pues, solicita que se plantee una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 11 Desde hace más de tres años, en los tribunales de primera instancia búlgaros se han presentado cientos de demandas civiles de policías y bomberos que trabajan por turnos, en que estos solicitan que las direcciones competentes del Ministerio del Interior les abonen un complemento por el trabajo nocturno realizado. Entre comienzos de 2023 y el 12 de julio de ese mismo año, ante el Okrazhen sad

Smolyan se han iniciado ya 142 procedimientos de apelación contra las resoluciones de los tribunales de primera instancia. Debido a la cuantía de cada litigio, las resoluciones del Okrazhen sad Smolyan son definitivas y no pueden ser recurridas en casación ante el VKS.

- 12 En respuesta a una petición de decisión prejudicial del Okrazhen sad Lukovit remitida en un asunto similar (C-262/20), el Tribunal de Justicia declaró que la Directiva 2003/88 no exige la adopción de una normativa nacional que establezca que la duración normal del trabajo nocturno para trabajadores del sector público como los policías y los bomberos sea inferior a la duración normal del trabajo diurno prevista para estos, y que los artículos 20 y 31 de la Carta no se oponen a que la duración normal del trabajo nocturno fijado en siete horas por la normativa de un Estado miembro para los trabajadores del sector privado no se aplique a los trabajadores del sector público, incluidos los policías y los bomberos, siempre y cuando tal diferencia de trato se base en un criterio objetivo y razonable, es decir, que guarde relación con un fin legalmente admisible perseguido por dicha normativa y sea proporcionada a ese fin.
- 13 Teniendo en cuenta, en particular, esta sentencia del Tribunal de Justicia, el VKS declaró en la sentencia interpretativa antes citada que la retribución del trabajo nocturno de los funcionarios del Ministerio del Interior se sujeta únicamente a la Ley del Ministerio del Interior y a los actos jurídicos adoptados en su desarrollo. A su parecer, al adoptar dicha Ley el legislador tuvo en cuenta las consecuencias negativas del trabajo nocturno para los funcionarios del referido Ministerio y dispuso los mecanismos de compensación oportunos, como por ejemplo complementos de antigüedad, unas vacaciones retribuidas de mayor duración, una compensación al causar baja en el servicio, un régimen de retribución de las horas extraordinarias más ventajoso, la exención del pago de contribuciones a la seguridad social, condiciones más favorables para la adquisición de derechos de pensiones y otros beneficios similares.
- 14 No obstante, el órgano jurisdiccional remitente observa que, en realidad, no existe ningún mecanismo dirigido específicamente a compensar a los policías y bomberos que trabajan en horario nocturno por la supresión del complemento de nocturnidad, que venían percibiendo hasta 2014 en virtud de las disposiciones con arreglo a las cuales el tiempo de trabajo nocturno debía convertirse a tiempo de trabajo diurno, de conformidad con el mismo método previsto en el Reglamento Retributivo. Todos los mecanismos de compensación mencionados por el VKS ya existían antes de 2014.
- 15 Entre los funcionarios mencionados en el artículo 142, apartado 1, punto 1, de la Ley del Ministerio del Interior, es decir, los policías y bomberos como BO, figuran también numerosos funcionarios que no trabajan por turnos ni en horario nocturno. En efecto, de la información proporcionada por el Ministerio del Interior en el presente asunto se desprende que en los años 2019, 2020, 2021 y 2022 un promedio del 65,20 % de los bomberos y policías trabajaban por turnos y en horario nocturno, frente a un 34,80 % que no lo hacía. De igual manera, a partir

de dicha información y tras analizar las disposiciones aplicables, se concluye que los mencionados beneficios se conceden a todos los funcionarios del artículo 142, apartado 1, punto 1, de la Ley del Ministerio del Interior, y no solo a los que realicen trabajo nocturno. De algunos de estos beneficios también gozan los funcionarios mencionados en el artículo 142, apartado 1, punto 2, de la citada Ley, es decir, funcionarios del Ministerio del Interior distintos de policías y bomberos, e incluso en algunos casos todos los funcionarios de este Ministerio, incluidos los pertenecientes al personal laboral.

- 16 Por las razones expuestas, los beneficios antes descritos no pueden calificarse como «mecanismos de compensación» en el sentido de la sentencia interpretativa del VKS ni como «otras medidas de protección» en el sentido del apartado 51 de la sentencia C-262/20 del Tribunal de Justicia. En efecto, no se dirigen específicamente a los funcionarios que realizan trabajo nocturno dentro de su trabajo por turnos, y tampoco se conceden por el trabajo por turno que realizan ni en función de la duración de este, es decir, no guardan una relación directa con la naturaleza del trabajo nocturno.
- 17 Estos beneficios se conceden claramente en atención a la especial relevancia de las actividades del Ministerio del Interior a tenor del artículo 2 de la Ley del Ministerio del Interior (protección de los derechos y libertades de los ciudadanos, lucha contra la delincuencia, protección de la seguridad nacional, mantenimiento del orden público, protección contra incendios y protección de la población).
- 18 El motivo por el cual los trabajadores del sector privado no gozan de dichos beneficios reside en que a ellos no se les ha encomendado el ejercicio de actividades de especial trascendencia social, como las descritas en el artículo 2 de la Ley del Ministerio del Interior, y no en el hecho de que los beneficios constituyan precisamente una compensación por el trabajo nocturno. Los trabajadores del sector privado, en caso de realizar trabajo nocturno, perciben por ello una retribución que se calcula conforme al método establecido en el Reglamento Retributivo, es decir, convirtiendo las horas de trabajo nocturno a horas de trabajo diurno mediante un coeficiente de 1,143 y un complemento de nocturnidad.
- 19 En conclusión, procede señalar que los policías y bomberos que trabajan por turnos y en horario nocturno perciben unos beneficios de los que también gozan los trabajadores que no trabajan por turnos ni en horario nocturno. Estos beneficios no se les conceden por su trabajo nocturno, sino por las especiales funciones que desempeñan como garantes de los derechos y libertades de los ciudadanos y del orden público y la seguridad pública. Sin embargo, a los policías y bomberos, como el demandante en el presente asunto, no se les aplica el método previsto en el Reglamento Retributivo, que sí beneficia a los trabajadores del sector privado, los cuales, en cambio, no tienen derecho a los beneficios de la Ley del Ministerio del Interior, ya que no desempeñan las especiales funciones contempladas en dicha Ley.

- 20 Tampoco hay actualmente ninguna otra posibilidad de compensar adecuadamente la carga que para el demandante y otros policías y bomberos representa el trabajo nocturno, que trabajan por turnos y en horario nocturno, aparte de la aplicación del método del Reglamento Retributivo, a lo cual, sin embargo, se oponen la ley y la sentencia interpretativa del VKS.
- 21 En el apartado 63 de la sentencia C-529/21 a C-536 y C-732/21 a C-738/21, el Tribunal de Justicia declaró que corresponde al tribunal remitente determinar si la eventual diferencia de trato se basa en un criterio objetivo y razonable, es decir, que guarde relación con un fin legalmente admisible perseguido por la normativa considerada y es proporcionada a ese fin.
- 22 A tenor de los elementos examinados en el presente asunto, el órgano jurisdiccional remitente ha llegado a la convicción de que la ausencia de una disposición expresa sobre la menor duración del trabajo nocturno en comparación con el trabajo diurno en la Ley del Ministerio del Interior y en las correspondientes órdenes, incluida la de 2022, actualmente vigente, se debe en realidad a la finalidad de ahorrar una cantidad considerable de recursos financieros.
- 23 En efecto, la mayoría de los policías y bomberos trabajan por turnos y en horario nocturno (según los datos del Ministerio del Interior, un promedio del 65,20 % en los años 2019, 2020, 2021 y 2022), y en la misma situación se encuentran no solo estos policías y bomberos que trabajan por turnos y en horario nocturno, sino también, por ejemplo, los funcionarios de la Dirección General de Vigilancia, adscrita al Ministerio de Justicia, y los de la Dirección General de Ejecución Penal, que igualmente desempeñan este tipo de trabajo. Como se expone en la petición de decisión prejudicial del Rayonen sad Lukovit (asunto C-262/20), ya en el informe del Ministerio del Interior relativo a la adopción de la orden de 2016 se señala que, en caso de admitirse la propuesta de los sindicatos para el trabajo nocturno, serían necesarios recursos financieros adicionales, que, según los datos calculados en julio de 2016, ascenderían a 18 324 000 BGN anuales.
- 24 En la exposición de motivos de la propuesta de ley de 2020 para la modificación de la Ley del Ministerio del Interior, con la que se estableció que para policías y bomberos fuese idéntica la duración normal del trabajo diurno y nocturno, se afirma que con ello se pretendía «aportar claridad en la aplicación de las disposiciones que regulan el trabajo nocturno y subsanar las lagunas que presenta la ley especial». Dicho de otra manera, la reforma también tenía por objeto contrarrestar la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales nacionales en que se admitía que la Ley del Ministerio del Interior presentaba un vacío normativo y que, por tanto, para resolver los litigios similares al presente asunto, procedía aplicar por analogía el Reglamento Retributivo y estimar las demandas.
- 25 Sin embargo, de conformidad con la sentencia C-262/20 del Tribunal de Justicia, motivos como el ahorro de recursos financieros no son un argumento válido para

una diferencia de trato y no obedecen a ningún fin legalmente admisible que pueda justificar tal diferencia de trato.

- 26 En el apartado 79 de la sentencia C-262/20 se afirma que el juez nacional debe interpretar el Derecho nacional, en la medida de lo posible, a la luz de la letra y de la finalidad de la disposición de Derecho primario de que se trate, tomando en consideración la totalidad del Derecho interno y aplicando los métodos de interpretación reconocidos por este a fin de garantizar la plena efectividad de dicha disposición y alcanzar una solución conforme con el objetivo perseguido por esta.
- 27 Por lo tanto, si no se han de aplicar las disposiciones controvertidas de la Ley del Ministerio del Interior y de los reglamentos correspondientes, por incompatibilidad con el Derecho de la Unión, el órgano jurisdiccional nacional debe considerar que aquí se trata de un supuesto no regulado en la ley especial, por lo que procede aplicar subsidiariamente el Reglamento Retributivo, como reclama el demandante.
- 28 El órgano jurisdiccional remitente teme que la aplicación de la sentencia interpretativa del VKS, vinculante para todos los tribunales y según la cual el Reglamento Retributivo no es aplicable con carácter subsidiario, debido a que la Ley del Ministerio del Interior no presenta ningún vacío normativo, conduzca a un trato diferente (menos ventajoso) para los policías y bomberos que trabajen en horario nocturno frente a los que no trabajen en dicho horario y frente a los trabajadores del sector privado que trabajen en horario nocturno, sin que esta diferencia de trato se base en un criterio objetivo y razonable, es decir, que guarde razón con un fin legalmente admisible.
- 29 En la sentencia interpretativa del VKS se justifica la diferencia de trato aludiendo a una «razón de orden jurídico» en el sentido del apartado 74 de la sentencia C-262/20 del Tribunal de Justicia. A juicio del VKS, es la «intención del legislador que, independientemente de la hora del día en que transcurra la jornada de trabajo, la duración de esta ha de ser siempre la misma, ya sea de día o de noche, a saber, “ocho horas al día”», y el legislador, «al redactar y adoptar la [Ley del Ministerio del Interior], tuvo en cuenta las particularidades de la relación funcional y la igualdad de los ciudadanos ante la ley, compensando las consecuencias negativas del trabajo nocturno de los funcionarios del Ministerio del Interior mediante los mecanismos oportunos».
- 30 Sin embargo, en el apartado 76 de la sentencia C-262/20 del Tribunal de Justicia se declara, en relación con una razón de orden jurídico similar, que (sin perjuicio de las comprobaciones que corresponde efectuar al órgano jurisdiccional remitente) esta «no parece [...] responder a un fin legalmente admisible que pueda justificar la diferencia de trato controvertida en el litigio principal».
- 31 En opinión del órgano jurisdiccional remitente, de las comprobaciones efectuadas hasta el momento no se deduce ninguna conclusión diferente. Precisamente, la

particularidad de la relación funcional y la igualdad de los ciudadanos ante la ley no han sido debidamente tenidas en cuenta por el legislador, pues los mecanismos de compensación de que se trata, como ya se ha expuesto, en realidad no guardan relación directa con el trabajo nocturno realizado por los funcionarios del Ministerio del Interior que trabajan por turnos.

- 32 En consecuencia, el órgano jurisdiccional remitente es del parecer de que procede remitir al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales antes formuladas.

DOCUMENTO DE TRABAJO