

**Asunto C-795/19****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:**

29 de octubre de 2019

**Órgano jurisdiccional remitente:**

Riigikohus (Tribunal Supremo, Estonia)

**Fecha de la resolución de remisión:**

24 de octubre de 2019

**Parte demandante:**

XX

**Parte demandada:**

Tartu Vangla

**Con intervención de:**

Justiitsminister

Tervise- ja tööminister

Õiguskantsler

---

**Objeto del procedimiento principal**

Examen de la constitucionalidad en el marco de un procedimiento incoado por XX contra la resolución del Director del Tartu Vangla (establecimiento penitenciario de Tartu), de 28 de junio de 2017, por la que se extinguió la relación de servicios de XX.

**Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial**

Interpretación del Derecho de la Unión — La petición de decisión prejudicial remitida de conformidad con el artículo 267 TFUE, apartados 1, letra b), y 3,

versa sobre la interpretación del artículo 2, apartado 2, de la Directiva 2000/78, en relación con su artículo 4, apartado 1.

### **Cuestión prejudicial**

¿Debe interpretarse el artículo 2, apartado 2, en relación con el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, en el sentido de que se opone a disposiciones de Derecho nacional que establecen que una deficiencia auditiva que no permite alcanzar el nivel exigido constituye un motivo de exclusión absoluto para ejercer la actividad de funcionario de prisiones y que no permiten el uso de dispositivos correctivos al apreciar si se cumplen los requisitos relativos a la capacidad auditiva?

### **Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas**

Artículo 2 TUE

Artículo 21, apartado 2, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

Artículo 2, apartados 1 y 2, artículo 2, apartado 2, letra a), artículo 2, apartado 5, artículo 3, apartado 1, y artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación (DO 2000, L 303, p. 16)

### **Disposiciones de Derecho nacional invocadas**

Eesti Vabariigi põhiseadus (Constitución de la República de Estonia; en lo sucesivo, «Constitución»), artículo 12, apartado 1, y artículo 29

Vangistusseadus (Ley penitenciaria; en lo sucesivo, «VangS»), artículo 146, apartados 1 y 4

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus (Ley de procedimiento del examen de la constitucionalidad; en lo sucesivo, «PSJKS»), artículo 14, apartado 2

Väljateenitud aastate pensionide seadus (Ley de pensiones por años de servicio acumulados; en lo sucesivo, «VAPS»), artículo 2, punto 2

Vabariigi Valitsuse 22. jaanuari 2013. aasta määrus nr 12 „Vanglateenistuse ametniku tervisenõuded ja tervisekontrolli kord ning tervisetõendi sisu ja vormi nõuded“ (Reglamento n.º 12 del Gobierno de la República de Estonia, de 22 de enero de 2013, «Requisitos de salud de los funcionarios de prisiones y

procedimiento de examen de la salud, así como contenido y forma del certificado de salud»), artículos 3 a 5 y anexo 1

### **Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal**

- 1 El 22 de enero de 2013, el Gobierno de la República aprobó, sobre la base del artículo 146, apartado 4, de la VangS, el Reglamento n.º 12, titulado «Requisitos de salud de los funcionarios de prisiones y procedimiento de examen de la salud, así como contenido y forma del certificado de salud» (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 12»). El Reglamento n.º 12 entró en vigor el 26 de enero de 2013 y establece, en su artículo 4, como requisito de salud que han de cumplir los funcionarios de prisiones un determinado nivel de capacidad auditiva. De este modo, el nivel de capacidad auditiva del funcionario de prisiones ha de ser suficiente para poder comunicarse por teléfono y oír alarmas y comunicaciones por radio (artículo 4, apartado 1, del Reglamento n.º 12). Al realizar un examen del estado de la salud, el déficit auditivo en el oído con la mayor capacidad auditiva no puede superar 30 dB en una frecuencia de entre 500 y 2000 Hz ni 40 dB en una frecuencia de entre 3000 y 4000 Hz y, en el oído de menor capacidad auditiva, no puede superar los 40 dB en una frecuencia de entre 500 y 2000 Hz ni 60 dB en una frecuencia de entre 3000 y 4000 Hz (artículo 4, apartado 2 del Reglamento n.º 12). El anexo 1 del Reglamento n.º 12 contiene una lista de problemas de salud que se oponen al cumplimiento de las obligaciones de un funcionario de prisiones (artículo 5, apartado 1, del Reglamento n.º 12), impidiendo la existencia de un motivo de exclusión absoluto relativo a la salud que una persona preste servicio en un establecimiento penitenciario, así como la formación en la profesión de funcionario de prisiones (artículo 5, apartado 2, primera frase, del Reglamento n.º 12). A tenor del anexo 1, una deficiencia auditiva que no permita cumplir el nivel exigido es un motivo de exclusión absoluto.
- 2 XX (en lo sucesivo, entre otros, demandante) trabajó desde el 2 de diciembre de 2002 como vigilante en la unidad de reclusión y, desde el 1 de junio de 2008, cumplió funciones como vigilante en la unidad de vigilancia del establecimiento penitenciario de Tartu. En un examen del estado de la salud realizado en abril de 2017 se comprobó que XX presentaba una capacidad auditiva reducida en un oído. Esta era de 55 a 75 dB en una frecuencia de entre 500 y 2000 Hz. El demandante disponía de un audífono con cuya ayuda su capacidad auditiva cumplía los requisitos. La capacidad auditiva del otro oído cumplía los requisitos establecidos en el Reglamento n.º 12. Mediante resolución de 28 de junio de 2017 (en lo sucesivo, «resolución impugnada»), el Director del Tartu Vangla (establecimiento penitenciario de Tartu) puso fin a la relación de servicio del demandante.
- 3 Mediante sentencia de 14 de diciembre de 2017, el **Tartu Halduskohus** (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Tartu) desestimó una demanda de XX por la que este solicitaba que se declarase la ilegalidad de la resolución impugnada y se

le concediera una indemnización. En opinión del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, en principio es adecuado establecer requisitos de salud, cuyo incumplimiento impide que se ejerza como funcionario de prisiones. El orden público y la seguridad pública son valores fundamentales de la sociedad para cuya protección está justificado restringir otros derechos fundamentales. Los requisitos relativos a la capacidad auditiva establecidos en el artículo 4, apartado 1, del Reglamento n.º 12 constituyen una medida necesaria y motivada para que los funcionarios de prisiones que prestan servicio puedan cumplir las funciones encomendadas teniendo en cuenta el reglamento de trabajo de los establecimientos penitenciarios.

- 4 Mediante sentencia de 11 de abril de 2019, el **Tartu Ringkonnakohtus** (Tribunal de Apelación de Tartu) anuló la sentencia del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y adoptó una nueva resolución por la que se estimó el recurso declarando la ilegalidad de la sentencia recurrida y se concedió al recurrente una indemnización equivalente a 60 meses de salario. El Tribunal de Apelación declaró que, en este extremo, el anexo 1 del Reglamento n.º 12 era inconstitucional y dejó inaplicado dicho anexo al resolver el litigio, en la medida en que una deficiencia auditiva que no permite alcanzar el nivel exigido constituye un motivo de exclusión absoluto para ejercer como funcionario de prisiones. El Tribunal de Apelación consideró que la citada disposición es contraria al principio general de igualdad que se deriva del artículo 12, apartado 1, de la Constitución y al principio de protección de la confianza legítima derivado del artículo 11, segunda frase, de la Constitución.
- 5 El Tribunal de Apelación comparó las personas con discapacidad auditiva con personas con discapacidad visual. Los requisitos relativos a la capacidad visual están regulados en el artículo 3 del Reglamento n.º 12 y la disminución de la agudeza visual por debajo del nivel establecido también es un motivo de exclusión absoluto del servicio penitenciario. Sin embargo, de conformidad con el artículo 3, apartado 2, del Reglamento n.º 12, un funcionario de prisiones está autorizado para llevar lentes de contacto o gafas. Los requisitos relativos a la capacidad auditiva vienen regulados en el artículo 4 del Reglamento n.º 12, que no establece la posibilidad de usar audífono en caso de deficiencia auditiva. Para tratar de manera diferente a dos grupos de personas comparables, tiene que existir una razón adecuada. Este criterio no se cumple en la actualidad. El Tribunal de Apelación consideró que podría establecerse una lista de los audífonos permitidos en un establecimiento penitenciario, pero que la exclusión de todos los audífonos sin distinción alguna y la exclusión del servicio penitenciario de personas con deficiencia auditiva a diferencia de las personas con deficiencia visual no es adecuada.
- 6 Asimismo, se ha violado la confianza legítima del demandante. Este comenzó a prestar servicios de vigilante en el Tartu Vangla (establecimiento penitenciario de Tartu) en el año 2002, cuando la normativa no establecía restricción alguna para que personas con deficiencia auditiva prestasen servicios penitenciarios. El demandante alegó que, debido a la extinción de su relación de servicio, había

perdido el derecho a una pensión extraordinaria por antigüedad adquirida en virtud del artículo 2, punto 2, de la VAPS, pensión que habría adquirido dentro de algunos años, si hubiera permanecido en el servicio.

- 7 El Tribunal de Apelación consideró que el anexo 1 del Reglamento n.º 12 es inconstitucional en la medida en que una deficiencia auditiva que no permita alcanzar el nivel exigido constituye un motivo de exclusión absoluto de la actividad de funcionario de prisiones, dejó inaplicado dicho anexo en este extremo y remitió la resolución al Riigikohus (Tribunal Supremo) para que este examinara la constitucionalidad de la disposición.

### **Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal de examen de la constitucionalidad**

- 8 El **Õiguskantsler** (Defensor del Pueblo) considera que el artículo 4 del Reglamento n.º 12 y el anexo 1 de dicho Reglamento son contrarios a la libertad profesional dispuesta en el artículo 29 de la Constitución y al artículo 12, apartado 1, de la Constitución que establece el principio general de igualdad y prohíbe toda discriminación. La contrariedad radica en que no existe posibilidad alguna de apreciar si una deficiencia auditiva impide a un funcionario de prisiones cumplir sus obligaciones profesionales y si la deficiencia auditiva puede corregirse mediante el uso de un audífono. Señala que el Tribunal de Apelación debería haber examinado una posible incompatibilidad del Reglamento n.º 12 con la Directiva 2000/78 del Consejo, que fue transpuesta al Derecho estonio mediante la Võrdse kohtlemise seadus (Ley de igualdad de trato). Tendría que haber apreciado si, en el caso concreto, la discapacidad impedía al funcionario de prisiones cumplir sus funciones profesionales.
- 9 El **Justiitsminister** (Ministro de Justicia) considera que el anexo 1 del Reglamento n.º 12 no es inconstitucional. La capacidad auditiva natural del funcionario de prisiones tiene que estar a un nivel que, en todas las circunstancias, garantice, sin dispositivo alguno, su propia seguridad y la de otros empleados, así como una comunicación sin restricción alguna. A funcionarios de prisiones y a policías se aplican idénticos requisitos en cuanto a la capacidad auditiva.
- 10 El **Tervise- ja tööminister** (Ministro de Sanidad y Trabajo) considera que es posible que el Reglamento n.º 12 y su anexo 1 conduzcan a que se dispense un trato diferente, no justificado, a personas con deficiencia visual y a personas con deficiencia auditiva, ya que, a diferencia de una agudeza visual reducida, una deficiencia auditiva no puede corregirse. Sería distinto si la normativa sobre los requisitos de salud de un funcionario de prisiones estableciera la posibilidad de examinar individualmente las circunstancias de cada caso concreto de deficiencia auditiva.
- 11 El **Tartu Vangla** (establecimiento penitenciario de Tartu) se adhiere a la motivación y al punto de vista del Ministro de Justicia.

- 12 El **demandante** alega que el artículo 4 del Reglamento n.º 12 y el anexo 1 de dicho Reglamento son contrarios a la libertad profesional y al principio de igualdad y que incumplen la prohibición de discriminación, todos ellos principios anclados en la Constitución.

### **Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial**

- 13 La **Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium** (Sala para el Examen de la Constitucionalidad) ha declarado que las partes no discuten que el demandante ha prestado servicio como funcionario de prisiones durante más de 14 años y 6 meses. De conformidad con la última ficha descriptiva del puesto, formaban parte de sus funciones, entre otros, la vigilancia de las personas sometidas a vigilancia electrónica a través del sistema de vigilancia, así como la transmisión de información sobre esas personas, la supervisión de instalaciones de vigilancia y de sistemas de señalización, la reacción a información sobre alarmas y la transmisión de las mismas, así como la constatación de comportamientos contrarios a las reglas. Durante todo el período de servicio anterior no se reprochó al demandante ningún incumplimiento de sus obligaciones profesionales. Los requisitos relativos a la capacidad auditiva, incluida la prohibición de utilizar audífono u otros dispositivos, entraron en vigor una vez que el demandante ya llevaba más de diez años prestado servicio. En 2017, en el marco de un examen del estado de la salud, se comprobó que, en un oído, el demandante no presentaba la capacidad auditiva requerida. El demandante alega que sufre una deficiencia auditiva en ese oído desde su infancia. El Ministerio de Justicia confirma que no está prohibido por principio el uso de audífonos en el ámbito de los establecimientos penitenciarios. El Ministerio de Justicia y el Tartu Vangla (establecimiento penitenciario de Tartu) fundamentan los requisitos y limitaciones establecidos en el Reglamento n.º 12 en que por la necesidad de garantizar la seguridad y el orden públicos, no pueden utilizarse dispositivos a fin de cumplir los requisitos de capacidad auditiva: Debido al carácter limitado de los recursos, el demandante tiene que poder cumplir todas las obligaciones de un funcionario de prisiones para las que ha sido formado y, en caso de necesidad, tiene que prestar asistencia a la policía. Por esta razón, el nivel de la capacidad auditiva de un funcionario de prisiones tiene que ser tal que, en todos los supuestos (por ejemplo, en caso de haberse gastado la batería o haber perdido el dispositivo en caso de ataque) esté garantizada su propia seguridad y la de otros empleados, así como la posibilidad de comunicarse sin restricciones.
- 14 El Tribunal de Apelación incoó un procedimiento para el examen de la constitucionalidad a fin de determinar el carácter constitucional de las disposiciones del Reglamento n.º 12. Sin embargo, de la resolución no se desprende si el tribunal examinó si la norma controvertida es compatible con el Derecho de la Unión o con una disposición nacional adoptada para su transposición. A fin de garantizar la plena eficacia del Derecho de la Unión, han de dejarse inaplicadas, si ello resulta necesario, cualesquiera disposiciones nacionales que sean contrarias al Derecho de la Unión y no existe obligación de

esperar a que se produzca su anulación en un procedimiento de examen de la constitucionalidad (véase, entre otras, la sentencia de 4 de diciembre de 2018, *The Minister for Justice and Equality y Commissioner of the Garda Síochána*, C-378/17, EU:C:2018:979, apartado 50).

- 15 Aparte de la Constitución, también del Derecho de la Unión se deriva la obligación de que los poderes públicos dispensen un trato de igualdad a personas con discapacidad y a personas que se encuentren en situaciones comparables y no las discriminen. De conformidad con el artículo 2 TUE, la Unión se fundamenta en el principio de igualdad. El artículo 21, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea prohíbe, entre otros, toda discriminación por razón de discapacidad. De conformidad con su artículo 1, la Directiva 2000/78 tiene por objeto establecer un marco general para luchar contra la discriminación, entre otros por motivos de discapacidad, en el ámbito del empleo y la ocupación. Con arreglo al artículo 3, apartado 1, de la referida Directiva, esta se aplicará a todas las personas, por lo que respecta tanto al sector público como al privado, incluidos los organismos públicos, en relación, en particular, con las condiciones de empleo y trabajo, incluidas las de despido [letra c)]. En virtud del artículo 2, apartado 2, letra a), de la Directiva, existirá discriminación directa cuando una persona sea, haya sido o pudiera ser tratada de manera menos favorable que otra en situación análoga por razón de una discapacidad. Es cierto que, de conformidad con el artículo 4, apartado 1, de la Directiva, no obstante lo dispuesto en los apartados 1 y 2 de su artículo 2, los Estados miembros podrán disponer que una diferencia de trato basada en una característica relacionada con cualquiera de los motivos mencionados en el artículo 1 no tendrá carácter discriminatorio cuando, debido a la naturaleza de la actividad profesional concreta de que se trate o al contexto en que se lleve a cabo, dicha característica constituya un requisito profesional esencial y determinante, siempre y cuando el objetivo sea legítimo y el requisito, proporcionado. De conformidad con el artículo 2, apartado 5, la Directiva se entenderá sin perjuicio de las medidas establecidas en la legislación nacional que, en una sociedad democrática, son necesarias para la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención de infracciones penales, la protección de la salud y la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos. El considerando 18 de la Directiva precisa que esta no puede tener el efecto de obligar a las fuerzas armadas, como tampoco a los servicios de policía, penitenciarios, o de socorro, a contratar o mantener en su puesto de trabajo a personas que no tengan las capacidades necesarias para desempeñar cuantas funciones puedan tener que ejercer en relación con el objetivo legítimo de mantener el carácter operativo de dichos servicios. Además, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha declarado que el interés en garantizar el carácter operativo y el buen funcionamiento del citado servicio constituye un objetivo legítimo a efectos del artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2000/78. No obstante, es preciso determinar si, al fijar tal restricción, la normativa nacional controvertida en el litigio principal ha impuesto un requisito proporcionado, es decir, si esta restricción es apropiada para alcanzar el objetivo perseguido y si no va más allá de lo necesario para alcanzarlo (véase, entre otras, la sentencia de 13 de noviembre de 2014, *Vital Pérez*, C-416/13, EU:C:2014:2371, apartados 43 a 45).

- 16 Esta Sala considera que para resolver el asunto pendiente relativo al examen de la constitucionalidad es necesario que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se pronuncie sobre la cuestión de si el artículo 2, apartado 2, de la Directiva 2000/78, en relación con su artículo 4, apartado 1, debe interpretarse en el sentido de que la Directiva se opone a disposiciones de Derecho nacional que establecen que una deficiencia auditiva que no permita alcanzar el nivel establecido constituye un motivo de exclusión absoluto para ejercer una actividad en el servicio penitenciario y que no permiten el uso de dispositivos correctores al apreciar si se reúnen los requisitos impuestos en cuanto a la capacidad auditiva. Esta Sala considera que ni el tenor de la Directiva, ni la jurisprudencia del Tribunal de Justicia recaída hasta la fecha relativa al contenido del artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2000/78, permiten extraer una conclusión inequívoca en el presente asunto. Tampoco está pendiente ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ningún procedimiento prejudicial sobre esta cuestión. Por lo tanto, no se trata de un *acte clair* ni de un *acte éclairé*.
- 17 En el presente asunto, el Riigikohus (Tribunal Supremo) no puede examinar directamente, en el marco del procedimiento de examen de la constitucionalidad, la conformidad de una norma nacional con el Derecho de la Unión. La PSJKS no contiene disposición alguna sobre el planteamiento de una petición de decisión prejudicial. No obstante, la petición de decisión prejudicial tampoco queda excluida en el marco del procedimiento de examen de la constitucionalidad. En el supuesto de que, en el marco de la interpretación de la Directiva, el Tribunal de Justicia considere que esta se opone a normas de Derecho nacional que establecen que una deficiencia auditiva que no permita alcanzar el nivel establecido constituye un motivo de exclusión absoluto para ejercer una actividad en el servicio penitenciario y que no permiten el uso de dispositivos correctores al apreciar si se reúnen los requisitos impuestos en cuanto a la capacidad auditiva, las disposiciones del Reglamento n.º 12, controvertidas en el presente asunto objeto del procedimiento de examen de la constitucionalidad, serían incompatibles con el Derecho de la Unión. En tal supuesto, el Tribunal de Apelación debería haber dejado sin aplicar esas disposiciones en el procedimiento contencioso-administrativo de conformidad con el principio de la primacía del Derecho de la Unión y no podría haber incoado el procedimiento de examen de la constitucionalidad. Por consiguiente, esta Sala tendría que desestimar la solicitud, ya que las disposiciones impugnadas no serían relevantes para resolver el litigio contencioso-administrativo de conformidad con el artículo 9, apartado 1 y el artículo 14, apartado 2, primera frase, de la PSJKS. En el supuesto de que se demuestre que el Reglamento controvertido es compatible con la Directiva, no cabe deducir solo por ello que esas disposiciones son constitucionales, de modo que esta Sala podría continuar el examen de su constitucionalidad.