

**Asunto C-219/24**

**Procedimiento prejudicial**

**Fecha de presentación:**

22 de marzo de 2024

**Órgano jurisdiccional remitente:**

Riigikohus (Tribunal Supremo, Estonia)

**Fecha de la resolución de remisión:**

12 de marzo de 2024

**Parte demandante:**

A y otros

**Parte demandada:**

Tallinna linn (Ciudad de Tallin)

---

**RIIGIKOHUS (Tribunal Supremo)**

**SALA DE LO CIVIL**

**RESOLUCIÓN**

[omissis]

[omissis]

**Objeto**

**Demanda presentada por A, B, C, D, E, F, G, H, I, J, K, L, M y N contra la Ciudad de Tallin reclamando que se declare la ineficacia de la resolución extraordinaria de sus contratos de trabajo y se condene a la demandada al pago de una indemnización por daños y perjuicios, así como intereses de demora**

<b>Partes</b>	Demandante A Demandante B Demandante C Demandante D Demandante E Demandante F Demandante G Demandante H Demandante I Demandante J Demandante K Demandante L Demandante M Demandante N [omissis] Demandada, Ciudad de Tallin, representada por el Tallinna Kiirabi (Servicio de Salvamento de Tallin) [omissis]
[omissis]	[omissis]
<b>Fundamento de la causa ante el Riigikohus</b>	Recurso de casación interpuesto por la Ciudad de Tallin (representada por el Tallinna Kiirabi)
[omissis]	[omissis]

## PARTE DISPOSITIVA

1. Se plantea al Tribunal de Justicia de la Unión Europea la siguiente cuestión prejudicial:

¿Pueden interpretarse el artículo 14, apartado 3, y el anexo VII, puntos 1 y 2, de la Directiva 2000/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de septiembre de 2000, sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes biológicos durante el trabajo, en relación con el considerando 8 y los artículos 1, apartado 1, y 3, puntos 1 y 2, de dicha Directiva, en el sentido de que no se oponen a una normativa con arreglo a la cual el empresario puede obligar a vacunarse a los trabajadores expuestos a agentes biológicos que mantengan una relación laboral con él?

Cuestiones aclaratorias:

a) ¿Constituye la vacuna una medida de protección de la salud en el lugar de trabajo a efectos del artículo 14, apartado 3, de la Directiva 2000/54/CE, que el empresario puede imponer, en una relación laboral existente, sin el consentimiento del trabajador expuesto a agentes biológicos?

b) ¿Es compatible con las disposiciones de los artículos 1, apartado 3; 6, apartados 1 y 2, letras a) y g), y 9, apartado 1, letras a) y b), de la Directiva

**89/391/CEE del Consejo, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo, y de los artículos 3, apartado 1; 31, apartado 1, y 52, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la imposición por el empresario de una vacunación obligatoria en una relación laboral existente?**

[omissis] [Suspensión del procedimiento]

## **HECHOS Y PROCEDIMIENTO**

1. Los demandantes trabajaban en el servicio de salvamento de la demandada como miembros del equipo de salvamento (personal operativo). El 30 de enero de 2020, la Organización Mundial de la Salud proclamó una emergencia sanitaria internacional declarando el inicio de la pandemia de COVID-19 ocasionada por la propagación del virus SARS-CoV-2. El 4 de marzo de 2021, la demandada emitió una evaluación de los riesgos en el entorno de trabajo, en cuyo plan de acción se preveía, entre otras medidas, la vacunación de los trabajadores a fin de reducir el riesgo de contraer una enfermedad infecciosa potencialmente grave, en particular mediante el contagio del virus SARS-CoV-2, y mitigar así los riesgos. El 16 de abril de 2021, la demandada modificó la descripción de los puestos correspondientes al equipo de salvamento de manera que estos quedaban obligados a vacunarse contra enfermedades infecciosas potencialmente graves, como requisito para el ejercicio de su actividad. La demandada emplazó a los demandantes para presentar la prueba de vacunación contra el virus SARS-CoV-2 o un certificado de contraindicación de esta vacuna, advirtiéndoles de que la no presentación de dicha prueba podría derivar en la resolución de su contrato de trabajo. Los demandantes no presentaron a la demandada prueba alguna de vacunación ni de contraindicación. En julio de 2021, la demandada resolvió los contratos de trabajo de los demandantes, alegando que la especial naturaleza de la actividad del servicio de salvamento hacía indispensable y justificada la vacunación de los trabajadores, y que, al no haber otras medidas eficaces para proteger la salud de los pacientes, de los demás trabajadores y de los propios trabajadores afectados, solo podían ejercer la actividad en el servicio de salvamento quienes estuviesen vacunados.

2. Los demandantes impugnaron la resolución extraordinaria de sus contratos de trabajo y exigieron a la demandada una indemnización pecuniaria por su despido improcedente. Con carácter principal, adujeron que la demandada no podía resolver sus contratos de trabajo, ya que no estaba facultada para exigirles que se vacunasen contra el virus SARS-CoV-2. Señalaron que la imposición de la vacunación a los trabajadores no estaba prevista en ninguna disposición legal ni había sido acordada en los contratos de trabajo existentes entre las partes y que, en Estonia, la vacunación es voluntaria mientras no decida lo contrario el Riigikogu (Parlamento estonio). A su juicio, no le corresponde al empresario decidir acerca de una obligación de vacunación para los trabajadores.

3. La demandada alega, con carácter principal, que está legitimada para resolver los contratos de trabajo con carácter extraordinario. Según ella, con arreglo al artículo 8, apartado 2, de la Töötervishoiu ja tööohutuse seadus (Ley sobre la Salud y Seguridad en el Lugar de Trabajo; en lo sucesivo, «Ley sobre la Seguridad en el Trabajo»), está obligada a adoptar medidas dirigidas a la protección frente a los agentes biológicos en el lugar de trabajo, teniendo en cuenta la naturaleza infecciosa de estos. La demandada expone que, hasta la finalización de la evaluación de riesgos, exigía a todos los trabajadores la observancia de las normas de higiene, la utilización de equipos de protección individual y, en su caso, la realización de una prueba PCR para comprobar la presencia del virus SARS-CoV-2. En respuesta a los resultados de dicha evaluación, el plan de acción previó también la vacunación de los trabajadores, a fin de reducir el peligro de infección y mitigar los riesgos. La demandada hace valer que los demandantes, aunque no podían trabajar para ella sin estar vacunados contra el virus SARS-CoV-2, no le presentaron la prueba que les había exigido.

4. Mediante sentencia de 29 de septiembre de 2022, el Harju Maakohus (Tribunal de Primera Instancia de Harju, Estonia) estimó parcialmente la demanda. Declaró que la resolución extraordinaria de los contratos de trabajo era ineficaz, ya que la demandada no estaba facultada para imponer unilateralmente la obligación de vacunación. Condenó a la demandada a pagar una indemnización en una cuantía inferior a la reclamada por los demandantes.

Según la sentencia del órgano jurisdiccional de primera instancia, la demandada no está facultada, ni por ley ni por reglamento, a exigir a los demandantes que se vacunen. Si bien el empresario goza de ciertas facultades para modificar unilateralmente las normas de seguridad en el lugar de trabajo (artículo 13, apartado 2, de la Ley sobre la Seguridad en el Trabajo), solo puede hacerlo en relación con operaciones de trabajo concretas o aplicando medidas de protección que no alteren las condiciones de trabajo ni la idoneidad del trabajador para la actividad. En su opinión, la imposición de un deber de vacunación requiere el previo acuerdo entre las partes de conformidad con el artículo 12 de la Töölepingu seadus (Ley del Contrato de Trabajo), acuerdo que no existe en el caso de autos.

5. Contra la sentencia del órgano jurisdiccional de primera instancia interpusieron recurso de apelación los demandantes en cuanto se habían visto desestimadas sus pretensiones indemnizatorias. La demandada impugnó la misma sentencia en la medida en que esta había estimado las demandas.

6. El Tallinna Ringkonnakohus (Tribunal de Apelación de Tallinn, Estonia) anuló parcialmente la sentencia de primera instancia mediante sentencia de 26 de mayo de 2023, en lo que respecta a la cuantía de las indemnizaciones asignadas a los demandantes. Con su sentencia, el órgano jurisdiccional de apelación modificó el importe de las indemnizaciones que debía pagar la demandada. No obstante, confirmó la postura del órgano jurisdiccional de primera instancia en el sentido de que la demandada no estaba facultada para imponer una obligación de vacunación.

De acuerdo con la sentencia de apelación, ni el artículo 13, apartados [5 a 7], de la Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadus (Ley de Prevención y Tratamiento de las Enfermedades Infecciosas; en lo sucesivo, «Ley de Enfermedades Infecciosas») ni el artículo 13, apartados 1 y 2, de la Ley sobre la Seguridad en el Trabajo ni el artículo 6, apartados 2, punto 7, y 3, del Vabariigi Valitsuse 5. mai 2000. a määrus nr 144 «Bioloogilistest ohuteguritest mõjutatud töökeskkonna töötervishoiu ja tööohutuse nõuded» (Reglamento n.º 14 del Gobierno de Estonia, de 5 de mayo de 2000, sobre exigencias de salud y seguridad en el lugar de trabajo en un entorno laboral expuesto a agentes biológicos; en lo sucesivo, «Reglamento sobre agentes biológicos»), reconocen a la demandada la facultad de imponer a los demandantes la obligación de vacunarse. Dado que la imposición de un deber de vacunación constituye una grave injerencia en la integridad física de las personas, el fundamento de tal obligación ha de estar regulado por ley, lo que significa que debe existir una concreta norma legal habilitadora que faculte al Ejecutivo para imponer un deber de vacunación.

## **ARGUMENTOS DE LAS PARTES**

7. Mediante su recurso de casación, la demandada solicita que se anule la sentencia dictada en apelación y, con una nueva sentencia, se desestime la demanda en su integridad o se devuelva el asunto al órgano jurisdiccional de apelación para su nuevo enjuiciamiento.

En uno de los motivos de casación se alega que los tribunales consideraron erróneamente que la demandada no estaba facultada para imponer un deber de vacunación. Se afirma que, en el asunto contencioso-administrativo n.º 3-21-2241, el Riigikohus (Tribunal Supremo) declaró que el artículo 13, apartado 2, de la Ley sobre la Seguridad en el Trabajo y el artículo 6, apartado 2, punto 11, del Reglamento sobre agentes biológicos constituyen un fundamento suficiente para introducir el deber de vacunación mediante una norma interna del empresario. Por lo tanto, la demandada estaba facultada para exigir a sus trabajadores que se vacunasen.

8. Los demandantes se oponen al recurso de casación y solicitan que sea desestimado.

Entienden que la demandada no está habilitada por ley para imponer el deber de vacunación. A su parecer, no es trasladable al caso de autos la postura sostenida por el Riigikohus en el asunto contencioso-administrativo n.º 3-21-2241, que versaba sobre la obligación de vacunación para los miembros de las fuerzas armadas. La relación laboral existente entre las partes es de carácter privado y se basa en la libertad contractual, en que los derechos y deberes respectivos de las partes son objeto de acuerdo entre estas y no pueden ser impuestos de forma unilateral por el empresario.

## OPINIÓN DE LA SALA

9. La Sala considera que la resolución del litigio civil requiere la obtención de una decisión prejudicial sobre la interpretación del artículo 14, apartado 3, y del anexo VII, puntos 1 y 2, de la Directiva 2000/54/CE, en relación con el considerando 8 y los artículos 1, apartado 1, y 3, de esta Directiva, con los artículos 1, apartado 3; 6 y 9, apartado 1, letras a) y b), de la Directiva 89/391/CEE y con los artículos 3, 31, apartado 1, y 52, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales [artículo 267, párrafo primero, letra b), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea]. Procede suspender la tramitación del procedimiento hasta la resolución del incidente prejudicial [*omissis*].

10. Para poder resolver el litigio civil es preciso responder, entre otras, a la cuestión de si la demandada estaba facultada para exigir a los demandantes, como requisito para mantener sus puestos de trabajo en el servicio de salvamento, una vacunación contra el virus SARS-CoV-2, o si esta obligación precisaba un acuerdo entre las partes. En opinión de la Sala, la respuesta a esta cuestión depende, en particular, de si la vacunación puede considerarse como una disposición dirigida a proteger la salud y la seguridad en el lugar de trabajo o como una medida unilateral adoptada por el empresario.

La Sala ofrece, en primer lugar, un resumen de la legislación nacional estonia relativa a la cuestión controvertida y de las disposiciones de las Directivas pertinentes (I); a continuación, expone brevemente la injerencia en la integridad física que resulta del deber de vacunación (II), y por último explica las alegaciones de las partes y las cuestiones prejudiciales (III).

### I

11. A diferencia de otros muchos Estados miembros, ni el legislador estonio ni el Gobierno de la República de Estonia han adoptado disposiciones donde se especifiquen los sectores o las profesiones en que la actividad laboral requiere la vacunación contra el virus SARS-CoV-2. Las obligaciones de los empresarios en la lucha contra las enfermedades infecciosas se establecen en la Ley de Enfermedades Infecciosas. Las disposiciones relativas a la protección de la salud y la seguridad en el lugar de trabajo, a los derechos y obligaciones del empresario y del trabajador en el mantenimiento de un entorno de trabajo seguro y a la organización de la protección de la salud y la seguridad en el lugar de trabajo se recogen esencialmente en la Ley sobre la Seguridad en el Trabajo, mientras que el Reglamento sobre agentes biológicos, adoptado sobre la base de aquella como medida dirigida a reducir los riesgos para la salud, prevé, en particular, la posibilidad de vacunar a los trabajadores.

11.1. Con arreglo al artículo 24, puntos 1 a 4, de la Ley de Enfermedades Infecciosas, el empresario está obligado a crear, en los puestos de trabajo donde exista riesgo de contraer enfermedades infecciosas, unas condiciones de trabajo que excluyan, en la medida de lo posible, el riesgo de contagio; a velar por la

observancia de los requisitos de la prevención de infecciones en el lugar de trabajo y a inmunizar y, en caso necesario, someter a un tratamiento preventivo a los trabajadores y lugares de trabajo expuestos a riesgo de infección, y a ofrecer a los trabajadores la posibilidad de realizar un examen médico con el fin de detectar infecciones o la condición de portador de la enfermedad, así como la posibilidad de someterse a una inmunización de emergencia.

11.2. El empresario debe velar por que las condiciones de trabajo para el trabajador sean conformes con las disposiciones relativas a la protección de la salud y la seguridad en el puesto de trabajo en todas las situaciones laborales (artículo 28, apartado 2, punto 6, de la Ley del Contrato de Trabajo en relación con el artículo 12, apartado 1, primera frase, de la Ley sobre la Seguridad en el Trabajo). A tal fin, el artículo 13 de la Ley sobre la Seguridad en el Trabajo establece los derechos y obligaciones del empresario (apartado 1) y le faculta para aplicar en su empresa disposiciones más estrictas que las legalmente previstas para proteger la salud y la seguridad en el lugar de trabajo (apartado 2). Entre otras obligaciones, incumbe al empresario determinar los peligros a los que está expuesto el entorno de trabajo, evaluar los riesgos para la salud y la seguridad de los trabajadores y adoptar medidas de prevención y reducción de los riesgos para la salud de los trabajadores (artículos 13, apartado 1, punto 3, y 134, apartados 1 y 2, de la Ley sobre la Seguridad en el Trabajo). A tenor del artículo 2, apartado 1, de la Ley sobre la Seguridad en el Trabajo, la protección de la salud en el trabajo a los efectos de esta Ley comprende, en particular, la adopción de medidas sanitarias de prevención de perjuicios para la salud de los trabajadores.

11.3. Para la protección frente a los agentes biológicos en el lugar de trabajo (por ejemplo, virus que causen enfermedades infecciosas), el empresario debe adoptar medidas que tengan en cuenta la contagiosidad de los agentes (artículo 8, apartado 2, de la Ley sobre la Seguridad en el Trabajo). De conformidad con el artículo 8, apartado 3, de esta misma Ley, le corresponde al Gobierno de la República (de Estonia) establecer las disposiciones para la protección de la salud y la seguridad en el lugar de trabajo en todo entorno laboral expuesto a agentes biológicos. Con arreglo al artículo 6, apartado 2, punto 7, del Reglamento sobre agentes biológicos, adoptado sobre la base de dicha disposición, cuando los resultados de su análisis de riesgos demuestren que el entorno de trabajo está expuesto a agentes biológicos, el empresario debe eliminar o reducir en la medida de lo posible los riesgos para la salud de los trabajadores, en particular, garantizando la posibilidad de vacunar a los trabajadores expuestos a los agentes biológicos contra los que exista una vacuna efectiva. A tenor del artículo 6, apartado 2, punto 11, de dicho Reglamento, en vigor desde el 17 de agosto de 2021, el empresario tiene la obligación de garantizar que no exista ningún riesgo de infección para los trabajadores que, en caso de propagación del virus SARS-CoV-2, entren en contacto con otras personas en su lugar de trabajo, lo cual puede hacerse, entre otras medidas, garantizando que los trabajadores estén vacunados contra la COVID-19; exigiendo un certificado que acredite la inexistencia de riesgo de infección con el virus SARS-CoV-2, o disponiendo la realización de pruebas de este virus en los trabajadores. Con efectos de 15 de marzo de 2022, se añadió a la

citada disposición la facultad del empresario de exigir un certificado de superación de la COVID-19 por el trabajador. La obligación del empresario de velar por la inmunización y, en su caso, el tratamiento preventivo de los trabajadores en los puestos de trabajo en que exista riesgo de contraer enfermedades infecciosas está también prevista en el artículo 24, punto 3, de la Ley de Enfermedades Infecciosas.

11.4. Por otro lado, la ley obliga a empresarios y trabajadores a colaborar en interés de un entorno de trabajo seguro (artículo 12, apartado 3, de la Ley sobre la Seguridad en el Trabajo). A este respecto, el trabajador está obligado, en particular, a cooperar en el mantenimiento de un entorno de trabajo seguro observando las disposiciones relativas a la protección de la salud y la seguridad en el lugar de trabajo (artículo 14, apartado 1, punto 1, de la Ley sobre la Seguridad en el Trabajo).

12. Mediante la Ley sobre la Seguridad en el Trabajo se transpusieron, entre otras normas, la Directiva 89/391/CE del Consejo, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo, y la Directiva 2000/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes biológicos durante el trabajo.

12.1. La Directiva 89/391 establece los principios generales de mejora de la seguridad y la salud en el lugar de trabajo, sin perjuicio de disposiciones nacionales y comunitarias más favorables a la seguridad y la salud de los trabajadores en el lugar de trabajo (artículo 1). De conformidad con los artículos 6, apartado 1, y 9, apartado 1, letras a) y b), de la misma Directiva, en el marco de sus obligaciones, el empresario adoptará las medidas necesarias para la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores y, en particular, deberá decidir, habida cuenta de los riesgos específicos, sobre la adopción de las medidas de protección y la utilización de material de protección.

12.2. A tenor del considerando 8 de la Directiva 2000/54, deben tomarse medidas preventivas para proteger la salud y la seguridad de los trabajadores expuestos a agentes biológicos, y, con arreglo al artículo 1, apartado 1, de la misma Directiva, esta establece disposiciones específicas mínimas para la protección de los trabajadores y su salud. De conformidad con el artículo 3 de la Directiva 2000/54, se ha de determinar la exposición a agentes biológicos mediante una evaluación de riesgos, para poder evaluar los riesgos que corren la seguridad o la salud de los trabajadores y poder determinar las medidas que proceda adoptar. A efectos de la evaluación de riesgos es preciso identificar a los trabajadores a los que pueda ser necesario aplicar las medidas especiales de protección y, llegado el caso, deberían ponerse vacunas eficaces a disposición de los trabajadores que no estén todavía inmunizados contra el agente biológico al que estén o puedan estar expuestos. Cuando los empresarios ofrezcan las vacunas deberán tener en cuenta las recomendaciones prácticas contenidas en el anexo VII (artículo 14, apartado 3).

12.3. Con arreglo al anexo VII, puntos 1 y 2, de la Directiva 2000/54, el empresario debe ofrecer la vacunación a los trabajadores expuestos a agentes biológicos contra los que existan vacunas eficaces; la vacunación se debe realizar de conformidad con las legislaciones o prácticas nacionales, y se ha de informar a los trabajadores sobre las ventajas e inconvenientes tanto de la vacunación como de la no vacunación. Lo anterior es válido para las actividades mencionadas en la lista indicativa del anexo I, que incluye los trabajos de asistencia sanitaria (artículo 4, apartado 2, y anexo I, punto 4). Mediante la Directiva (UE) 2020/739 de la Comisión Europea se recogió el SARS-CoV-2 en la lista de agentes biológicos que causan enfermedades infecciosas en los seres humanos, dentro del anexo III de la Directiva 2000/54.

## II

13. Con arreglo al artículo 3 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2016/C-202/02), toda persona tiene derecho a su integridad física y psíquica y, en el marco de la medicina y la biología, se ha de respetar, en particular, el consentimiento libre e informado de la persona de que se trate, de acuerdo con las modalidades establecidas por la ley [apartado 2, letra a)]. A tenor del artículo 31, apartado 1, de la Carta, todo trabajador tiene derecho a trabajar en condiciones que respeten su salud, su seguridad y su dignidad. De conformidad con el artículo 52, apartado 1, de la Carta, cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la Carta debe ser establecida por la ley y respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades. Dentro del respeto del principio de proporcionalidad, solo podrán introducirse limitaciones cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás.

14. El Riigikohus, remitiéndose a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), ha reiterado la postura según la cual la obligación de vacunación, ya sea directa o indirecta, constituye una injerencia en la integridad física de las personas.

El Riigikohus considera que la integridad física está protegida principalmente en relación con el derecho a la intimidad [artículo 26 de la Põhiseadus (Constitución estonia); artículo 8 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales: sentencia del TEDH en el asunto n.º 25358/12, Paradiso y Campanelli c. Italia, § 159] y que los riesgos asociados a las sustancias de las vacunas afectan al derecho a la protección de la salud (artículo 28, apartado 1, de la Constitución) y, en casos extremos, pueden desembocar en la muerte (artículo 16 de la Constitución). Según dicho órgano jurisdiccional la intensidad de la injerencia no se ve mitigada por el hecho de que esta, en un segundo plano, también persiguiera la protección de las personas afectadas por la restricción. Recuerda que la imposición de obligaciones de vacunación para proteger la salud de una persona expuesta a un peligro, sin que se vean afectados los derechos de otras personas ni el interés general, por ejemplo, a

causa de la sobrecarga de los hospitales, es ilegítima en un Estado democrático-liberal y no es compatible con el principio de dignidad humana [RKHKm (resolución de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Riigikohus) de 25 de noviembre de 2021, 3-21-2241/11, apartados 20 a 22; RKPSJVKo (sentencia de la Sala de Control Constitucional del Riigikohus) de 31 de noviembre de 2022, 5-22-4/13, apartado 48]. Expone que, no obstante, tanto el Riigikohus como el TEDH han declarado que la exigencia de vacunación puede estar justificada, en particular, por la necesidad de salvaguardar la salud pública (RKHKm de 25 de noviembre de 2021, 3-21-2241/11, apartado 36; sentencia del TEDH en el asunto n.º 47621/13, Vavrička y otros c. República Checa, §§ 281 a 284).

15. Dado que la demandada impuso la obligación de vacunación como requisito para poder trabajar en el servicio de salvamento y resolvió los contratos de trabajo que mantenía con los demandantes alegando que estos no habían aportado la prueba de vacunación contra el virus SARS-CoV-2 o de una contraindicación de dicha vacuna, en el presente asunto se trata, al menos, de una obligación indirecta de vacunación (véanse la RKHKm de 25 de noviembre de 2021, 3-21-2241/11, apartados 20 y siguientes, y la sentencia del TEDH en los asuntos n.º 47621/13 y otros, Vavrička y otros c. República Checa, §§ 258 a 260).

### III

16. Para fundamentar su recurso, la demandada alega que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Riigikohus no excluyó la posibilidad de que pueda imponerse una obligación de vacunación en virtud de una ley mediante disposiciones de rango inferior. Al examinar la base jurídica de una obligación de vacunación en las fuerzas armadas, dicha Sala llegó a la conclusión de que, para los miembros de la función pública y las personas que desempeñen otras formas de servicio público, cabe considerar la imposición de tal obligación mediante un acto jurídico adoptado sobre la base del artículo 13, apartado 2, de la Ley sobre la Seguridad en el Trabajo y del artículo 6, apartado 2, punto 11, del Reglamento sobre Agentes Biológicos (RKHKm de 25 de noviembre de 2021, 3-21-2241/11, apartados 23 y 24 y la jurisprudencia citada). La demandada recalca que el servicio de salvamento presta servicios esenciales para la protección de la vida de las personas, y que mantener su capacidad de despliegue y reacción es tan importante como garantizar las funciones básicas del Estado (por ejemplo, la defensa nacional). En consecuencia, la demandada considera que estaba facultada para imponer unilateralmente la obligación de vacunación.

17. Los demandantes responden que la demandada no debió haber impuesto la obligación de vacunación sin su consentimiento, pues en una relación laboral jurídico-privada el contrato de trabajo solo puede modificarse por acuerdo entre las partes (artículo 12 de la Ley del Contrato de Trabajo).

18. El Derecho laboral es una rama del Derecho de obligaciones [artículo 1, apartado 1, de la Võlaõigusseadus (Ley de Obligaciones) y artículo 1, apartado 3, de la Ley del Contrato de Trabajo], en que rige el principio según el cual deben

respetarse los contratos (*pacta sunt servanda*). En concreción de este principio, el artículo 12 de la Ley del Contrato de Trabajo dispone que los contratos de trabajo solo pueden modificarse por acuerdo entre las partes. Las condiciones del contrato de trabajo que deben ser objeto de acuerdo son aquellas que revisten una importancia esencial para las partes y que, al ser consensuadas, permiten que se considere celebrado el contrato de trabajo (por ejemplo, la naturaleza del trabajo, el lugar de trabajo, la jornada, etcétera) (artículo 4, apartado 1, de la Ley del Contrato de Trabajo y artículo 9, apartado 1, de la Ley de Obligaciones). En consecuencia, el artículo 12 de la Ley del Contrato de Trabajo se aplica de forma especial a la modificación de estas condiciones. No obstante, dicha Ley contempla una serie de excepciones que facultan al empresario para modificar las condiciones pactadas en el contrato de trabajo sin el consentimiento del trabajador, en particular las relativas a la naturaleza del trabajo (artículo 17, apartado 4), a la organización del tiempo de trabajo (artículo 47, apartado 4) y a la remuneración (artículo 37, apartado 1).

19. Si bien el deber de protección de los trabajadores que incumbe al empresario se basa en un contrato celebrado entre las partes, que las obliga a colaborar (por ejemplo, artículo 28, apartado 2, punto 6, de la Ley del Contrato de Trabajo y artículo 12, apartado 1, primera frase, de la Ley sobre la Seguridad en el Trabajo), las disposiciones relativas a la protección de la salud y la seguridad en el lugar de trabajo son de origen legal. El empresario establece las normas relativas a la protección de la salud y la seguridad en el lugar de trabajo, incluidas las que son más estrictas que las disposiciones legales (artículo 13 de la Ley sobre la Seguridad en el Trabajo).

20. En el caso de autos, tras llevar a cabo una evaluación de riesgos y atendiendo a las disposiciones relativas a la protección de la salud y la seguridad en el lugar de trabajo que transponen la Directiva 89/391 y la Directiva 2000/54, la demandada obligó a los demandantes a vacunarse contra el virus SARS-CoV-2. En la apreciación del asunto, la Sala alberga dudas acerca de si una normativa nacional que faculta al empresario para imponer a los trabajadores con los que mantiene una relación laboral, sin su consentimiento, la obligación de vacunarse como requisito para continuar dicha relación es compatible con la Directiva 89/391 y con la Directiva 2000/54, habida cuenta también del derecho a la integridad consagrado por el artículo 3 de la Carta de los Derechos Fundamentales.

21. Por un lado, las posibilidades de vacunación de los trabajadores a fin de garantizar su salud y seguridad en el lugar de trabajo están reguladas en la Directiva 2000/54, de cuyo artículo 14, apartado 3, y anexo VII cabe deducir que la vacunación ha de ser voluntaria para los trabajadores y que el empresario únicamente está obligado a garantizar la posibilidad de vacunación y a informar a los trabajadores sobre las ventajas e inconvenientes tanto de la vacunación como de la no vacunación. Asimismo, el artículo 3, apartado 2, letra a), de la Carta de los Derechos Fundamentales da a entender que las injerencias médicas en la

integridad física solo están permitidas mediando el libre consentimiento de la persona de que se trate.

Por otro lado, tanto del artículo 1, apartado 3, de la Directiva 89/391 como del artículo 1, apartado 1, de la Directiva 2000/54 se deduce que estas Directivas se limitan a establecer disposiciones mínimas sobre la seguridad y la protección de la salud en el lugar de trabajo, sin excluir la aplicación de disposiciones más favorables para la seguridad y la protección de la salud de los trabajadores en el lugar de trabajo. En consecuencia, es posible una interpretación según la cual quepa considerar la facultad del empresario de obligar a los trabajadores a vacunarse, aun sin su consentimiento, como medida dirigida a la protección de la salud y la seguridad en el lugar de trabajo más favorable para los trabajadores. Por las razones antes expuestas, al deliberar sobre este asunto a la Sala le surgieron dudas acerca de si las disposiciones de la Directiva 89/391 y de la Directiva 2000/54, a la luz de los principios de la Carta de los Derechos Fundamentales, permiten considerar que el empresario puede exigir la vacunación (es decir, imponer una obligación de vacunación dentro de una relación laboral existente y sin el consentimiento del trabajador) a los trabajadores expuestos a agentes biológicos, a fin de garantizar la protección de la salud y la seguridad en el lugar de trabajo.

22. A juicio de la Sala, la legalidad de la resolución extraordinaria de los contratos de trabajo de los demandantes y de la sentencia sobre las correspondientes pretensiones de indemnización no puede valorarse sin conocer la postura del Tribunal de Justicia en relación con la interpretación de la Directiva 89/391 y de la Directiva 2000/54. Si la imposición de un deber de vacunación en virtud de disposiciones relativas a la protección de la salud en el lugar de trabajo fuese contraria a las Directivas, entiende la Sala que la Ley sobre la Seguridad en el Trabajo y el Reglamento sobre agentes biológicos adoptado por el Gobierno de la República [de Estonia] deberían interpretarse, conforme a las Directivas, en el sentido de que no facultan al empresario para imponer unilateralmente a los trabajadores la obligación de vacunarse, de manera que no existía un fundamento jurídico para la resolución del contrato de trabajo de los demandantes.

23. Aunque la Directiva 2000/54 establece disposiciones mínimas para la protección de los trabajadores y, con arreglo a su anexo VII, la vacunación se debe realizar de conformidad con las legislaciones o prácticas nacionales y el empresario, con arreglo al Derecho estonio, puede aplicar disposiciones más estrictas que las legalmente previstas para proteger la salud y la seguridad en el lugar de trabajo, ello no obsta a que el Riigikohus precise de una aclaración respecto a la interpretación de las Directivas.

[omissis]